



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA JURIDIFICACIÓN DEL MUNDO ACTUAL DE LAS DROGAS Y SU
INTERPRETACIÓN DESDE LA SEGURIDAD HUMANA

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

HÉCTOR MANUEL PEDRAZA ROSALES

TUTOR PRINCIPAL

DOCTOR KLAUS THEODOR MULLER UHLENBROCK
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DOCTOR HÉCTOR JESÚS TORRES LIMA
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
DOCTOR SALOMÓN AUGUSTO SÁNCHEZ SANDOVAL
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
DOCTOR JOSÉ ANTONIO ÁLVAREZ LEÓN
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
DOCTORA LUISA GABRIELA MORALES VEGA
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

Santa Cruz Acatlán. Estado de México. Febrero de 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Introducción.....	1
I. Juridificación (J).....	14
Las Dimensiones y los Actores de la Juridificación.....	19
Dimensión constitutiva (A)	21
Establecimiento de un orden legal A1	22
Establecimiento de una constitución formal A2.....	23
Dimensión de expansión y diferenciación (B)	24
Dimensión de solución de conflictos (C)	25
Dimensión del aumento del poder judicial (D)	26
Dimensión de encuadre legal (E)	28
II. El Mundo Actual de las Drogas (MAD).....	30
Elementos del Mundo Actual de las Drogas (MAD).	51
Producción de Drogas (PD) y Consumo de Drogas (CD).....	51
Daños resultantes de la Calidad de las Drogas (CAD) y de la Victimización de los Consumidores (VC).....	62
Ingresos por drogas que obtiene el crimen organizado (IDCO).....	69
Modelos de regulación de las drogas.....	72
Los modelos prohibicionista y liberacionista de las drogas.	73
Los modelos de reducción de daños y de legalización selectiva de las drogas.	76
III. La Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) desde el Nivel Internacional	78
Orígenes de la J del MAD	79
La J del MAD en el contexto de la Sociedad de las Naciones.	85
Acuerdo concerniente a la fabricación, comercio interior y uso del opio.	87
Convención Internacional del Opio.....	88
Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes.....	89
Acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente	90
Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas	91
La J del MAD en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas.	94
Protocolo y anexo que modifica las convenciones sobre estupefacientes.....	94

Protocolo que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención para limitar y reglamentar la distribución de estupefacientes modificado por el Protocolo firmado en Lake Success.	95
Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio.....	97
Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.....	98
Protocolo de 1972 que modifica la Convención Única sobre estupefacientes de 1961.	100
Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971	102
Estrategia internacional para la fiscalización del uso indebido de las drogas de 1981	103
Declaración de 1987 de la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas.	105
Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancia Psicotrópicas de 1988.....	106
Declaración política de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1988)	110
Fiscalización de precursores	111
Medidas para promover la cooperación internacional.....	111
Medidas contra el blanqueo de dinero.....	112
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 (2009)	113
Declaración ministerial conjunta de la Comisión de Estupefacientes sobre la aplicación por los Estados miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre la cooperación internacional hacia una estrategia integrada y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas.	115
Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 19 de abril de 2016.	116
Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 17 de diciembre de 2018.....	117
La institucionalización de la J del MAD en el nivel internacional.....	119
La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)	122
La Comisión sobre Narcóticos de la ONU.	123
Reducción de la demanda y prevención y tratamiento del VIH/SIDA.....	124
Metas y objetivos de la Agenda 2030.....	124
Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas	125
Disponibilidad y acceso.....	126

Metas y objetivos de la Agenda 2030.....	126
Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas	126
Reducción del abastecimiento	128
Metas y objetivos de la Agenda 2030.....	128
Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas	129
Drogas y derechos humanos	130
Metas y objetivos de la Agenda 2030.....	130
Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas	131
Retos y amenazas emergentes y persistentes.....	132
Metas y objetivos de la Agenda 2030.....	132
Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas	133
Cooperación internacional.....	135
Metas y objetivos de la Agenda 2030.....	135
Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas	135
Desarrollo alternativo	136
Metas y objetivos de la Agenda 2030.....	137
Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas	137
IV. La Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) en el Nivel Regional	139
La J del MAD en la Organización de los Estados Americanos (OEA).....	143
Las instituciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la J del MAD.....	144
La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).....	145
El fortalecimiento institucional en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020	146
La reducción de la demanda en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 .	147
La reducción de la oferta en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020	148
Las medidas de control en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020.....	149
La cooperación internacional en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020	150
La J del MAD en la Comunidad Andina de Naciones	150
Las acciones de la Comunidad Andina de Naciones para la J del MAD	151
La J del MAD en la Unión Europea	152
Las instituciones de la Unión Europea para la J del MAD.....	152
El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA)	153
La Agencia de la Unión Europea para la aplicación de la ley (EUROPOL).....	154

La Agencia europea de medicamentos (EMA).....	155
El Colegio Europeo de Policía (CEPOL)	157
La Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (EUROJUST).....	158
Centro Europeo para la Prevención y control de Enfermedades (ECDC).....	159
La Red Europea de Justicia	161
La J del MAD en la Unión Africana.....	161
El Plan de Acción para el Control de las Drogas y Prevención del Delito en la Unión Africana para el período 2007-2012.....	164
El Plan de Acción para el Control de las Drogas y Prevención del Delito en la Unión Africana para el período 2013-2017	164
La J del MAD en la Comunidad Económica de los Países de África Occidental	166
La J del MAD en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático	170
Componentes y actividades en general en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025	171
Componente y actividades en educación preventiva en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025	172
Componentes y actividades en la aplicación de la ley en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025.....	172
Componentes y actividades en el tratamiento y la rehabilitación en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025.....	173
Componentes y actividades en desarrollo alternativo en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025	174
Componentes y actividades en cooperación extra regional en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025.	175
La J del MAD en la Organización de Cooperación de Shangai	175
V. La Seguridad Humana (SH)	177
Origen del concepto de seguridad	178
Los debates alrededor de la seguridad humana	181
Seguridad Humana (SH) y su relación con la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas.....	184
Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) anterior a la Seguridad Humana (SH).....	184
La dimensión constitutiva de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) antes de la Seguridad Humana (SH).....	185
La dimensión de expansión y diferenciación de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) antes de la Seguridad Humana (SH)	188
La dimensión de solución de conflictos de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) antes de la Seguridad Humana (SH).....	190

La dimensión del aumento del aparato legal de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) antes de la Seguridad Humana (SH)	191
Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) desde el enfoque minimalista de la Seguridad Humana (SH)	192
El encuadre legal como dimensión de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) en el enfoque minimalista de la Seguridad Humana (SH)	193
Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) desde el enfoque maximalista de la Seguridad Humana (SH)	197
Biopolítica como Encuadre Legal de la Seguridad Humana (SH) del Mundo Actual de las Drogas desde el enfoque maximalista	198
Conclusiones.....	202
Referencias bibliográficas	206

Agradecimientos

Los logros en la vida siempre vienen con la compañía de personas muy especiales quienes con sus palabras y acciones alientan a no cejar en los esfuerzos y cumplir con las metas.

Mi gratitud a Dios y su gracia que me ha colmado desde que fui concebido y hasta ahora.

A mi familia nuclear: Pedro Pedraza, María Antonieta Rosales y mis hermanos María Adriana, Laura Angélica y Pedro Alejandro, así como también a mis sobrinos y sobrinas.

A mi esposa Graciela Franco Gutiérrez y también a Arturo, Ricardo Alan y Mariana Liset.

Al Doctor Klaus Theodor Muller Uhlenbrock por guiarme con sus oportunas observaciones.

A los miembros del Comité Tutor: Doctor Héctor Jesús Torres Lima; Doctor Salomón Augusto Sánchez Sandoval; Doctor José Antonio Álvarez León; Doctora Luisa Gabriela Morales Vega. Sin su apoyo no hubiera sido posible este acontecimiento tan importante en mi vida.

A mis alumnos en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, tanto en la Licenciatura como en el Posgrado.

A todos ustedes dedico con admiración y respeto este trabajo de investigación.

Introducción

Al iniciar esta investigación las drogas se encontraban en el centro de discusión. Abundaban las noticias sobre el narcotráfico y los debates sobre la legalización de estas sustancias. Se alzaron muchas propuestas para solucionar tales problemas. A pesar de ello, la información que encontraba era parcial y heterogénea. Por ello, surgió la idea de profundizar sobre la comprensión de las drogas desde la perspectiva jurídica.

En primer lugar, es necesario aclarar qué se entiende por droga. Son sustancias naturales o el resultado de procesos fisicoquímicos y entre sus efectos se encuentran la alteración de los estados de ánimo. Para contextualizar esta noción se ofrece un recorrido histórico sobre las drogas.

Han estado presentes desde tiempos inmemoriales y en diversos espacios geográficos. En Grecia, por ejemplo, la palabra *φάρμακον* (farmacón) designa al mismo tiempo “medicina” y “veneno”. La magia y la medicina estaban, por tanto, íntimamente relacionadas con la ingesta de drogas naturales. En tal región es común la planta *νεπενθεξ* (nepentes), la cual se conoce como plantas jarro del mono. En la obra *La Odisea* atribuida a Homero, se lee que Helena echó en el vino una droga para que los soldados no rompieran en llanto y cólera al recordar las proezas de Ulises. En nuestro continente, Fray Toribio de Benavente Motolinia y Fray Bernardino de Sahagún registraron en sus obras el uso del *tenonanácatl* -hongo cuyo nombre científico es *Panaelus camanulatus*- entre los aztecas. Era considerado como alimento de los dioses y su ingesta provoca alucinaciones.

La conclusión es evidente: muchos de aquellos debates se refieren a drogas en particular, pero hay otras drogas que no acaparan la atención. Por ejemplo, el alcohol y el tabaco, desde la perspectiva de sustancias naturales o químicas que producen cambios en el estado de ánimo, también son drogas, pero no atraen los reflectores de las leyes de la misma forma e intensidad que la cocaína, la heroína o la marihuana. Entonces, cuando se habla de regular las drogas, ¿a qué se refiere la pregunta? Existe una vasta legislación respecto del alcohol y el tabaco. Pero el escenario cambia cuando de drogas ilegales se trata. De esta manera, la investigación que aquí se presenta tiene la finalidad de comprender el entramado de la juridificación de las drogas.

Hay que reconocer que las drogas siempre han estado reguladas. Los testimonios arqueológicos e históricos son abundantes. Diversas culturas, diferentes latitudes, coinciden en dar un lugar especial a las drogas y su regulación.

En el criterio de Grimson (2007), el descubrimiento de técnicas que permiten fermentar sustancias naturales y convertirlas en alcohol -sustancia natural con efectos estimulantes- es una muestra de la presencia de las drogas en la antigüedad:

Cuando aún el efecto de estos productos era atribuido a los espíritus, ellos eran utilizados por las tribus primitivas en ocasiones especiales. Se los reservaba para festejos estacionales ligados a la celebración de las cosechas, o para marcar festividades religiosas, o como iniciación de luchas entre tribus. (Grimson, 2007, pág. 9)

Bajo ese argumento llama la atención que los mapas de conquista del imperio romano coincidan con las vides cultivadas en los países anexados: guerra y drogas.

El opio, la marihuana y la coca también tienen historia. En el primer caso:

La adormidera está representada en tablillas de arcilla de los sumerios. El papiro de Ebers, documento clásico de la farmacología egipcia, encontrado en 1873, y que data de la XVIII dinastía, del siglo XVI antes de Cristo, lo incluye entre 700 remedios y 800 recetas. Un bajorrelieve del siglo XI antes de Cristo muestra a un sacerdote egipcio inclinado sobre una durmiente, con un ramo de planta en la mano. Y en la misma época hace su entrada a la historia el hachís, que los sumerios importaron de la India y al que los asirios llamaron *cunubu*, los griegos, *cannabis*, los franceses, *chenevis*, y hoy conocemos como cáñamo.

Paracelso, considerado el más grande clínico del Renacimiento, hacía un preparado con opio y beleño que administraba a los pacientes que iban a ser sometidos a amputación. (Núñez, 1998, págs. 23-24)

Y ¿cuál es la historia de la marihuana? En este caso hay que considerar Asia como el escenario en dónde se encuentran registros de su uso desde épocas remotas.

El arbusto conocido como *cannabis sativa* (cannabis índica) ha sido popular en el Asia (India y China) desde hace milenios, y es el narcótico más importante de los países islámicos. Aparece en las descripciones del semilegendario emperador chino Shen Nung, hacia el año 2700 antes de nuestra era, y parece ser que entonces ya se habían ponderado sus posibles beneficios y riesgos.

La costumbre de fumar y comer cáñamo se extendió mayormente en el Oriente en el curso de la Edad media, y fueron los médicos árabes quienes llevaron a las universidades europeas el conocimiento de sus efectos farmacológicos.

...

Los aprendices de brujo de la Edad Media aplicaban ungüentos “para volar”, que contenían especialmente estrofano y belladona, y las sectas satanistas de la época se los untaban en los aquelarres sabatinos, en busca de la ayuda del demonio, temerosos de Dios. Pero el consumo principal era de cáñamo índico, cuyos efectos convertían a los consumidores en poseídos demoníacos temporales, al sufrir psicosis química de tipo esquizofrénico

...

Se ha creído que la planta fue introducida a América por los esclavos negros, pero existen indicios de que entró por Chile, traída por los conquistadores españoles. (Núñez, 1998, pág. 25)

La coca, por su parte, es una droga natural cuyo origen se remonta a las culturas mesoamericanas.

La coca (*Erythroxilón coca* y otras variedades) es planta de origen americano, y de milenario consumo entre nativos, con fines rituales y por su efecto mitigante del hambre y productor de euforia.

Los arhuacos, desplazados por los muiscas, la llevaron al Perú donde, según la leyenda, fue introducida al Perú donde, según la leyenda, fue introducida por los hijos del Sol: Tupac Amaru y su hermana y esposa Mama Oco, fundadores míticos del pueblo inca. (Núñez, 1998, pág. 26)

En el caso de México, también hay testimonios de los usos de sustancias naturales que pueden ser consideradas como drogas.

“Carne de Dios” es el término que emplean los indios huicholes, que viven en el norte de Jalisco y en el Estado de Nayarit, para designar el cactus que conocemos con el nombre de peyotl (palabra que precisamente significa cactus en náhuatl) o “peyote”. En él se encuentra un alcaloide natural alucinógeno: la mescalina. Su molécula está estructuralmente relacionada con la de dos hormonas del cuerpo humano: la adrenalina y la noradrenalina que toman parte en la transmisión de los impulsos del sistema nervioso. La mescalina, principio activo del peyote, se aisló por primera vez en 1896, pero su “parentesco” con la adrenalina se descubrió hasta 1919. Hoy se puede obtener sintéticamente. (Dornbierer, 2002, págs. 105-106)

Otra sustancia natural que cumple con las características para ser considerada droga es el tabaco.

La planta del tabaco es originaria de América: el hombre la ha usado para inhalar el humo de sus hojas desde hace aproximadamente 2,000 años. El componente químico principal de la hoja de tabaco, y que la hace adictiva, es la nicotina, sustancia que farmacológicamente tiene un efecto doble, pues resulta estimulante y sedante a la vez. Es adictiva porque produce una sensación placentera al activar la vía dopaminérgica y los receptores colinérgicos y nicotínicos del sistema nervioso central ... La nicotina es absorbida fácilmente a través de la piel, las mucosas y los pulmones; la forma más frecuente de administración es inhalada, absorbiéndose a través de las mucosas de la boca y las vías aéreas para llegar al plasma en donde alcanza niveles suficientes para atravesar la barrera hematoencefálica y llegar a los núcleos dopaminérgicos pocos segundos después de su contacto con el organismo, lo que proporciona al adicto efectos placenteros muy rápidamente. (Rubio & Rubio, 2006, pág. 297)

Por lo tanto, cuando se habla de que es necesario regular las drogas se impone la pregunta ¿acaso no han estado reguladas? ¿a qué tipo de regulación se refiere la pregunta? Y para responder a ello se propone usar tres nociones: la Juridificación (J), el Mundo Actual de las Drogas (MAD) y la Seguridad Humana (SH). Lo que se pretende mostrar en estas páginas es que la J del MAD está en relación directa con la SH. La respuesta ante los problemas asociados a las drogas no radica en la multiplicación de ordenamientos jurídicos,

sino en la comprensión que exista de la complejidad de las drogas desde la juridificación y la seguridad humana.

Entre quienes han desarrollado la noción de la juridificación (J) se encuentran dos profesores noruegos; Lars Chr. Blichner¹ y Anders Molander², quienes distinguen dos términos de la juridificación. Desde el punto de vista descriptivo, hace referencia a el aumento de las leyes, a la tendencia que apunta al incremento de las leyes positivas o escritas. Esta investigación analiza los ordenamientos jurídicos que desde los niveles internacional y regionales se han propuesto, sobre todo a partir del siglo XX. Sin embargo, se reconoce que hacer un recuento de tales ordenamientos jurídicos es insuficiente. Se requiere un marco teórico desde el cual interpretarlas, y tal es la función que tiene la seguridad humana.

Desde el punto de vista normativo hay un reconocimiento que la juridificación es un término sometido a la interpretación, pues mientras hay quienes la consideran como el triunfo del estado de derecho, hay quienes consideran que la juridificación socava la eficiencia del sistema, así como también a la democracia y la sociedad civil. Esta dimensión normativa también será tomada en cuenta, sobre todo en las partes de la tesis en donde se analiza la seguridad humana como criterio que permite comprender la relación entre juridificación (J) y Mundo Actual de las Drogas (MAD).

El segundo concepto de la tesis es el Mundo Actual de las Drogas (MAD) que es un constructo teórico que fue acuñado en el contexto del Programa de Cooperación en Seguridad Regional Friedrich Ebert Stiftung. MAD será objeto de análisis en los capítulos segundo, tercer y cuarto de esta tesis. De la descripción en términos generales se pasa a mostrar los escenarios del MAD en el nivel internacional y comunitario o regional. Además, dentro del MAD se explicarán cuatro modelos de regulación de las drogas (prohibicionista, liberacionista, legalización selectiva y reducción de daños).

¹ Profesor del Departamento de Administración y Teoría Organizacional en la Universidad de Bergen en Noruega.

² Profesor en el Centro de Estudios de Profesiones en el Colegio Universitario de Oslo, Noruega

Y finalmente, el tercer concepto de la investigación es la seguridad humana. A partir de 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoce dos elementos de la seguridad humana.

El concepto de seguridad debe cambiar así en forma urgente en dos sentidos fundamentales: Del acento exclusivo en la seguridad territorial a un acento mucho mayor en la seguridad de la población. De la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, pág. 28).

Por lo anterior, es posible distinguir una dimensión restringida de la seguridad humana (freedom from fear) y una dimensión ampliada (freedom from want). El primero da nota de los peligros específicos a la seguridad nacional y militar. Por lo tanto, el interés se dirige hacia los medios, instrumentos y estrategias para lograr la seguridad. Este concepto tradicional se desarrolla en el contexto de los Estados nacionales, por lo que se puede afirmar que tal noción se identifica fuertemente con el estatocentrismo.

La dimensión ampliada de la Seguridad Humana (SH), por su parte, traspasa los límites territoriales y estatales e incluye argumentos en favor de no incluir sólo los temas de la seguridad en sentido restringido, sino también en identificar las amenazas propias de la sociedad del riesgo. Por ello, la seguridad en sentido ampliado se entiende en el concepto de la globalización y los problemas que ésta conlleva para la salvaguardia de la especie humana.

De esta caracterización de la seguridad humana es posible inferir su relación tanto con la J como con el MAD. En efecto, hay una profundización y una expansión, o dicho en términos de las dimensiones de la J; una expansión y una diferenciación. Se va de un concepto acotado en la protección a un concepto amplio orientado a la protección y habilitación. Y cómo queda descrito en esta investigación, en los orígenes de la regulación de las drogas, los aspectos que tuvieron mayor importancia fueron los del control y la fiscalización de los estupefacientes y los psicotrópicos. Esta situación da un giro hacia el desarrollo sostenible a partir de la Agenda 2030. Y ahí es dónde, también se detecta el vínculo entre la seguridad humana y el MAD, pues entre sus elementos se encuentran también cuestiones relacionadas con la producción y el consumo de las drogas, así como

también lo que se refiere a la victimización de los consumidores. Y entre las metas que deben cumplir los países para los objetivos del milenio, el cambio de paradigma es evidente.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación tiene las siguientes características. El enfoque es cualitativo, de alcance correlacional, con un diseño no experimental longitudinal.

El enfoque cualitativo se utiliza *en la recolección de datos sin medición numérica para descubrir y afinar preguntas de investigación* (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 8). En efecto, en la tesis no se recolectan datos bajo la óptica de la medición sino de la interpretación. Asimismo, las preguntas de investigación que guían el estudio se plantean de la siguiente manera:

1. ¿La Juridificación (J), como categoría de análisis, es pertinente para comprender la complejidad del Mundo Actual de las Drogas (MAD)?
2. Si droga es un constructo teórico que hace referencia a todas las sustancias naturales o productos de procesos físicoquímicos ¿su regulación abarca todas ellas?
3. Cuándo se discute sobre la regulación de las drogas, ¿sobre cuáles de ellas se centra el debate?
4. ¿Existe una noción extrajurídica que permita comprender el complejo entramado de la juridificación (J) del mundo actual de las drogas (MAD)?

A partir de estas preguntas de investigación es posible construir la hipótesis con el siguiente enunciado:

La Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) se explica a partir de la noción de seguridad humana (SH) que fundamenta las normas jurídicas.

Las variables dependientes son la juridificación y el mundo actual de las drogas y la variable independiente es la seguridad humana. La definición de cada una de ellas será explicada a partir de las propuestas de Blichner y Molander (2005) para el caso de la Juridificación (J), del Programa de Cooperación en Seguridad Regional Ebert Stiftung

(2013) para el caso del Mundo Actual de las Drogas (MAD) la Friedrich, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD para el caso de la seguridad humana (SH).

Una de las principales características de las variables es su capacidad de medición u observación. La operacionalización, las dimensiones y categorías de las variables se convierten en un elemento imprescindible en la investigación. *La operacionalización de variables se hace necesaria por el grado de dificultad que representa la definición de algunas de ellas, dado que corresponden a conceptos abstractos* (Betancur López, 2019)

Además de hacer operativas cada una de las variables es importante que cuenten con dimensiones y categorías. Cuando la variable es compleja en su operacionalización es cuando las dimensiones y las categorías cobran sentido. Las dimensiones son elementos integrantes de las variables complejas que resultan de su análisis.

Al momento de hacer la revisión documental de cada uno de los conceptos, se identificaron dimensiones en cada caso. Para la juridificación (J) se encuentran sus actores y dimensiones. En el caso del Mundo Actual de las Drogas (MAD) están la producción y el consumo de las drogas, el daño ocasionado por la calidad de las drogas y la victimización de los consumidores y los ingresos obtenidos por la delincuencia organizada. Finalmente, para la Seguridad Humana (SH) están las dimensiones tanto del sentido restringido como del sentido ampliado de la misma. Y en cada caso, existen categorías para cada dimensión de cada variable.

Tabla 1. Operacionalización de las variables

Variable	Dimensiones	Categorías
Juridificación (J)	Dimensiones	Constitutiva
		Expansión y diferenciación
		Solución de conflictos
		Incremento de lo legal
		Encuadre legal
	Actores	Estatales
		No estatales
Mundo Actual de las Drogas	Elementos	Producción
		Consumo
		Daños por la calidad de las drogas
		Victimización de los consumidores
		Ingresos obtenidos por la delincuencia organizada
	Modelos	Prohibicionista
		Liberacionista
		Legalización selectiva
		Reducción de daños
Seguridad Humana	En sentido restringido	Seguridad pública
		Seguridad interior
		Seguridad nacional
	En sentido ampliado	Desarrollo sustentable
		Medio Ambiente
		Derechos humanos

Fuente: Elaboración propia

El alcance correlacional en la investigación asocia dos o más conceptos, categorías o variables en un contexto particular (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006). En esta investigación se trata de mostrar la relación que existe entre las dimensiones y categorías de las variables mencionadas.

El diseño de una investigación hace referencia a un plan o estrategia para obtener la información y puede ser de dos tipos: experimental o no experimental. Al no existir grupos de control ni manipulación de variables, este estudio pertenece a los diseños no experimentales, pues en ellos *sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos* (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 205) Y esto es lo que sucede a lo largo de esta investigación; se analiza la J del MAD desde la SH, sin la pretensión de manipular las variables, sino más bien de interpretarlas.

La muestra es un elemento fundamental en los trabajos de investigación. En este caso, se trata de una de tipo cualitativo. *En el proceso cualitativo -la muestra-, es un grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades etcétera, sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea representativo del universo o población que se estudia.* (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 562) De tal manera que la J del MAD, en el contexto de la muestra cualitativa, está conformado por el conjunto de disposiciones jurídicas que se han elaborado desde el nivel internacional y regionales (Organización de los Estados Americanos, Comunidad Andina, Unión Europea, Unión Africana, Comunidad de Estados del África Occidental, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y Organización de Cooperación de Shanghai). Por lo tanto, se trata de una muestra de casos tipo, en la cual el objetivo es la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 566)

Los diseños no experimentales, por su parte, pueden ser transeccionales o longitudinales. Esta tesis pertenece al segundo caso, pues es un estudio que *recaba datos en diferentes puntos del tiempo para realizar inferencias acerca del cambio, sus causas y sus efectos* (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 216). En el caso de la J del MAD esos puntos del tiempo están en relación directa con el nivel de análisis. Es decir, en el nivel internacional se establecen tres momentos; los orígenes de la J

del MAD, el período de la Sociedad de las Naciones y por último lo que ha sucedido a partir de la creación de la Organización de las Naciones Unidas. En cada etapa se promulgaron diversas disposiciones normativas que son relevantes para mostrar la relación entre la J, el MAD y la SH. El segundo nivel de análisis se encuentra en lo que sucede en cada una de las regiones que son objeto de estudio: Organización de los Estados Americanos, Comunidad Andina, Unión Europea, Unión Africana, Comunidad de Estados del África Occidental, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y Organización de Cooperación de Shangai.

Como telón de fondo de estas consideraciones sobre la J del MAD desde la seguridad humana está el concepto de la argumentación jurídica. Y los argumentos que se encuentran detrás de esa diversificación en la juridificación del mundo actual de las drogas son pragmáticos, en el sentido propuesto por Manuel Atienza (2013), quien sostiene que existen tres concepciones o aproximaciones básicas de la argumentación: formal, material y pragmática.

La concepción formal ve la argumentación como una serie de enunciados sin interpretar, en el sentido de que hace abstracción del contenido de verdad, o de corrección de las premisas y de la conclusión. Responde a problemas de naturaleza formal ... Y para ello se centra no en la argumentación como actividad, sino como resultado. (pág. 110)

La investigación realizada en esta tesis no argumenta, solamente, desde el punto de vista formal. Si bien es cierto hace un recuento de las diversas disposiciones jurídicas que existen respecto de las drogas en el nivel internacional y regional, no trata de ahondar en el contenido de ellas en un sentido procedimental, o de realizar análisis sintácticos para encontrar irregularidades o contradicciones.

Para la *concepción material*, lo esencial no es la forma de los enunciados, sino aquello que hace a los mismos verdaderos o correctos: los hechos naturales o institucionales a que se refieren esos enunciados ... una buena argumentación desde la perspectiva material presupone la corrección formal, pero tiene que cumplir también ciertas condiciones de carácter sustantivo, como las incorporadas en una

teoría de las fuentes del Derecho, de la interpretación o de la prueba. (Atienza, Curso de argumentación jurídica, 2013, págs. 110-111)

Desde las primeras páginas de la tesis se indican las razones de la elección del término de juridificación y su distinción respecto de la regulación o de la judicialización. Si en la investigación se hubieran privilegiado éstas últimas, entonces sería suficiente el recuento del universo normativo de las drogas, sobre todo en los capítulos segundo y tercero. Y el énfasis se hubiera puesto en el estudio de las tendencias sobre la producción y el tráfico de las drogas y constatar si tales escenarios corresponden con las normas jurídicas diseñadas *ex profeso*.

Finalmente, la *concepción pragmática* contempla la argumentación como un tipo de actividad lingüística, como una serie de actos de lenguaje complejo; lo que se privilegia, por tanto, no es la dimensión sintáctica o semántica del lenguaje, sino la pragmática ... Lo que importa aquí es la argumentación vista como una actividad, como una interacción; en el transcurso de esa actividad se producen, naturalmente, argumentos, pero las premisas y conclusiones de las mismas no son ya enunciados sin interpretar o enunciados interpretados como verdaderos o correctos, sino *aceptados*, puesto que sin ciertos puntos de acuerdo no sería posible llevar a cabo esa actividad. Mientras que en la concepción material (y en la formal) la argumentación puede verse en cierto modo en términos individuales (una argumentación es algo que un individuo puede realizar en soledad), en la concepción pragmática la argumentación es necesariamente una actividad social. (Atienza, Curso de argumentación jurídica, 2013, págs. 110-111)

Lo que se pretende en esta investigación, entonces, es aportar elementos para la argumentación pragmática de la juridificación del mundo de las drogas. Al describir las disposiciones normativas y las instituciones creadas para abordar el tema de las drogas durante los siglos XX y XXI, se busca resaltar cómo han sido aceptados los argumentos, señalar las divergencias, el contexto en el cual sucede la juridificación del mundo actual de las drogas.

En el caso del Derecho, podría decirse que cada una de esas tres concepciones está íntimamente conectada con algún valor básico de los sistemas jurídicos. La certeza,

con la concepción formal; baste recordar la idea weberiana de la racionalidad formal del Derecho moderno que, por otro lado, debería considerarse como unilateral, reduccionista: la racionalidad del Derecho -de nuestros Derechos- no es sólo de ese tipo. La verdad y la justicia, con la concepción material, Y la aceptabilidad y el consenso, con la concepción pragmática. (Atienza, Curso de argumentación jurídica, 2013, págs. 113-114)

Por lo tanto, en esta tesis el énfasis descansa en la aceptabilidad y el consenso existente en la juridificación del mundo actual de las drogas, sin que ello implique que, en algún momento no se haga alusión a la certeza o la verdad y la justicia.

La justificación del uso de la J es uno de los principales objetivos que persigue esta investigación. Es decir, no se trata sólo de inventariar o “repertoriar” y señalar y consignar normas jurídicas existentes en los niveles internacional, supranacional y local. Tampoco se centra el estudio en describir cómo las cortes resuelven conflictos derivados del MAD. Se trata, en todo caso, de obtener criterios que permitan organizar la información de la J del MAD. En suma, más que entender las normas jurídicas respecto de las drogas, se pretende comprender cómo suceden esos procesos a partir de la noción de juridificación.

Lo que si se quiere hacer es presentar argumentos sobre la pertinencia de la juridificación del Mundo Actual de las Drogas como constructo teórico que permita, como en el caso de la farmacología en la Medicina, analizar científicamente las drogas desde la perspectiva del Derecho. Parto del siguiente supuesto; las aproximaciones jurídicas a las drogas otorgan prioridad sólo a un aspecto, dejando de lado la visión de conjunto que es posible a partir del uso de la juridificación.

I. Juridificación (J)

Juridificación (J), Mundo Actual de las Drogas (MAD) y Seguridad Humana son los pilares que sostienen la tesis. Al Derecho se le han asociado diversas actividades, entre las que se cuentan la regulación, la legalización, la judicialización y la juridificación.

Es común encontrar en las definiciones de cualquier rama del derecho que se le conceptualiza como un conjunto de normas que regulan algún aspecto del comportamiento o la vida en sociedad. Si esta investigación se enfocara en la regulación bastaría con señalar ese conjunto de normas que regulan las drogas. Pero no es la finalidad que aquí se persigue.

También se piensa al Derecho desde la creación de las normas jurídicas y de esta manera se está en presencia de la legalización. Es decir, en el momento que los órganos que cuentan con iniciativa de ley logran vencer todas las dificultades que conlleva el proceso – desde su propuesta, hasta su discusión, aprobación, publicación y entrada en vigor–. Tampoco se piensa esta tesis desde tal perspectiva. No sólo interesa considerar cómo se propuso tal o cual norma jurídica –en el nivel internacional, supranacional o local– sino más bien partir de ahí para llegar a tener una visión más de conjunto.

De igual manera se asocia al Derecho el concepto de judicialización. Y de esta manera lo que surge es el rol que juegan quienes representan a los intérpretes de las normas jurídicas. Pero no es intención de la investigación describir la judicialización del mundo de las drogas desde la seguridad humana.

Entonces ¿a qué hace alusión la juridificación? Para Blichner y Molander (2005) se trata de un concepto ambiguo que alude a la proliferación de la ley, al incremento de la ley en sentido positivo, a la monopolización del campo legal por parte de los juristas, a la expansión del poder judicial. También se le ve como la antesala de la democracia constitucional, al triunfo del estado de derecho sobre el despotismo.

Desde el punto de vista estrictamente etimológico, es definida por la Real Academia de la Lengua *juridificar se refiere a regular en derecho una situación anteriormente no prevista en las normas*. En efecto, el derecho se va apropiando de aspectos que no estaban previstos y esto es lo que le da dinamismo. En el caso del Mundo Actual de las Drogas

(MAD) queda patente la juridificación en el sentido de que hay situaciones novedosas que no estaban contempladas en su regulación y que por su relevancia y trascendencia requieren estarlo.

En este capítulo la J será abordada desde dos aspectos; sus dimensiones y los actores que en ella intervienen. De acuerdo con Blichner y Molander (2005), existen cinco dimensiones de la J:

- Constitutiva y se refiere al proceso en donde las normas constitutivas de un orden político son establecidas o cambian con la finalidad de añadir competencias en un sistema legal. Las modalidades de esta dimensión constitutiva son el establecimiento, tanto de un orden legal como de una constitución formal.
- Expansión y diferenciación. Proceso a través del cual una actividad llega a estar sujeta a las normas jurídicas o a una mayor y más detallada regulación. Las modalidades de esta dimensión son la expansión horizontal y vertical de la ley y la diferenciación horizontal.
- Solución de conflictos. Es un proceso en el cual los conflictos son resueltos por la ley o con referencia a la ley. Las modalidades de esta dimensión son las soluciones judicial, legal y laica.
- Aumento del poder judicial. Es un proceso en el cual el sistema y las profesiones legales obtienen mayor poder en contraste con la autoridad en sentido formal. Las modalidades de esta dimensión son la indeterminación y transparencia de la ley.
- Encuadre legal. Es un proceso en el cual la gente tiende a pensarse a sí misma y a los demás como sujetos de derecho, a la luz de un orden legal común.

Por lo que hace a los actores en la J, se consideran a los gobiernos, las legislaturas, las instancias administrativas, el poder judicial, los juristas, actores no gubernamentales, instituciones y corporaciones privadas e incluso los individuos.

La primera parte de este capítulo explicará las dimensiones de la juridificación y sus modalidades en cada una de ellas.

Tabla 2. Dimensiones de la juridificación

Dimensiones	Caracterización	Modalidad	
Constitutiva	Es un proceso en donde las normas constitutivas de un orden político son establecidas o cambian con la finalidad de añadir competencias en un sistema legal.	A ₁	Establecimiento de un orden legal. Proceso que muestra el desarrollo del derecho internacional. La legalización es una posible propiedad de las instituciones. La legalización de las instituciones tiene lugar a través de tres dimensiones: la obligación, la precisión y la delegación.
		A ₂	Establecimiento de una constitución formal. Las normas constitutivas se articulan tanto al interior como al exterior de la constitución en forma de doctrinas legales o regímenes jurisprudenciales o paradigmas legales.
Expansión y diferenciación	Es un proceso a través del cual una actividad llega a estar sujeta a las normas jurídicas o a una mayor y más detallada regulación.	B ₁	Expansión horizontal y vertical de las leyes. Es el elemento central en la juridificación.
		B ₂	Diferenciación horizontal. Significa que una ley es dividida en una o más leyes. Diferenciación vertical. Significa que una ley es especificada con la finalidad de diferenciar entre un número considerable de casos.
Solución de conflictos	Es un proceso en el cual los conflictos son resueltos por la ley o con referencia a la ley.	C ₁	Solución judicial. Implica formas altamente especializadas y estandarizadas de razonamiento que implican al poder judicial.
		C ₂	Solución legal. Implica formas de razonamiento fuera del poder judicial.
		C ₃	Solución laica. Implica un razonamiento jurídico menos estricto y que puede significar malas interpretaciones o errores desde el punto de vista del poder judicial.
Aumento del poder judicial	Es un proceso en el cual el sistema y las profesiones legales obtienen mayor poder en contraste con la autoridad en sentido formal.	D ₁	Indeterminación de la ley. Existe dificultad para determinar el estado de la ley relevante en un caso particular, desde el punto de vista de la comunidad jurisprudencial.
		D ₂	Transparencia de la ley. Se refiere al grado de apertura e inteligibilidad de la ley, desde el punto de vista de los ciudadanos
Encuadre legal	Es un proceso en el cual la gente tiende a pensarse a sí misma y a los demás como sujetos de derecho, a la luz de un orden legal común. Este significado es lo que constituye a una sociedad basada en la regla del derecho.		

Fuente: Elaboración propia.

Las drogas y el análisis de ellas se han multiplicado en los últimos años. Hay que reconocer, sin embargo, que han estado presentes en la historia de la humanidad. Ya existen noticias desde civilizaciones antiguas del uso de drogas naturales.

Hallazgos arqueológicos han demostrado que en la Edad de Piedra se cultivaba la adormidera. El cannabis se utilizó en la India con fines religiosos. Según el Atharva Veda, esta planta se debe al rocío divino. El Budismo le considera como un instrumento que permite la meditación.

Los chinos, por su parte, son reconocidos por su relación con el opio, quienes además contaban con un tratado de medicina en el siglo I, mismo que da cuenta de algunas precauciones que es preciso tomar respecto al cannabis.

Culturas antiguas como la mesopotámica datan su utilización desde el siglo IX A.C. con fines rituales. La cultura celta, desde el siglo VII A.C. es reconocida como una sociedad que exporta dicha planta en el mediterráneo.

De tal manera que las drogas tienen un cuño antiguo, a pesar de que en la segunda mitad del siglo XX ha incrementado el interés por ellas. Así entonces es posible identificar una gran cantidad de respuestas que distintos órdenes sociales han encontrado respecto de problemas asociados a ellas, que pueden ser respecto de su producción, consumo, daños ocasionados por la calidad de estas, victimización de los consumidores e ingresos obtenidos por la delincuencia organizada.

La segunda sección de este primer capítulo describirá los elementos que conforman el MAD y los modelos que existen para regularlo. El MAD es un término acuñado en el contexto de una investigación realizada por el Programa de Cooperación en Seguridad Regional Friedrich Ebert Stiftung y que se publicó en Bogotá en mayo del año 2013.

(...) el mundo actual de las drogas (MAD) consiste en 1) la producción de drogas (PD); 2) el consumo de drogas (CD); 3) los daños (DD) resultantes de la calidad de las drogas (CAD) y la victimización de los consumidores (VC); así como 4) los ingresos por drogas que obtiene el crimen organizado (IDCO):

MAD = PD + CD + DD (CAD + VC) + IDCO (Mathieu & Niño, Aspectos de la situación de las drogas ilegales y propuestas de reforma, 2013, pág. 58)

Cabe aclarar que no se trata de una operación aritmética. Es sólo esquematizar los elementos que comprende el MAD. Tampoco es una fórmula ideal, en el sentido de que deban tenerse todos esos elementos para sostener la existencia del MAD. Menos aún afirma la existencia de un MAD en el sentido normativo, es decir, en el mundo del deber ser. Se trata, en todo caso, de factores que hay que considerar al momento de analizar temas relativos a las drogas. Es por ello que el énfasis o combinación de estos elementos ha permitido identificar cuatro modelos de regulación de las drogas.

Tabla 3. Modelos de regulación de drogas

Modelos de regulación de drogas	
Prohibicionista	Busca prohibir el cultivo, producción, comercio y consumo de drogas. Los gobiernos imponen sus estándares.
Liberacionista	Las drogas son productos en el mercado y deben seguir las normas de éste. Los consumidores deben responsabilizarse por los daños causados a terceros derivados de su comportamiento adictivo.
Reducción de daños	Es imposible acabar el consumo y por ende debe buscarse la disminución de los problemas asociados a aquél. Debe promoverse su despenalización para evitar la criminalización de los consumidores.
Legalización selectiva	Deben regularse no sólo la producción o el consumo, sino también el cultivo y la distribución. De esta manera, se impactaría en la violencia, corrupción y erosión del estado de derecho provocado por el narcotráfico.

Fuente: Elaboración propia

Las Dimensiones y los Actores de la Juridificación

Blichner y Molander (2005) respecto de la J afirman lo siguiente con relación a las dimensiones y sus actores:

Juridification, as we understand it, takes place within legal order or a legal order in making, be it national, international or supranational level. It is a process in the sense that something increases over time. If the process is reversed we speak of dejuridification. The “actors” involved, broadly speaking, are governments, legislatures, administrative actors, the judiciary, legal experts and other non-state actors including individuals as well as institutional and corporate actors. The real issue then is what exactly juridification refers to, stated in terms that make some

measurement possible. Short of a workable generic definition we will proceed by delineating five dimensions of juridification. First, constitutive juridification is a process where norms constitutive for a political order are established or changed to the effect of adding to the competencies of the legal system. Second, juridification is a process through which law comes to regulate an increasing number of different activities. Third, juridification is a process whereby conflicts increasingly are solved by or with reference to law. Fourth, juridification is a process by which the legal system and the legal profession get more power as contrasted with formal authority. Finally, juridification as legal framing is the process by which people increasingly tend to think of themselves and others as legal subjects. (What is juridification?, pág. 5)

De esta manera, lo primero que salta a la vista es el reconocimiento de tres órdenes políticos: nacional, internacional y supranacional. Y estos órdenes políticos, a su vez, se encuentran juridificados. Es decir, existe relación entre orden político y derecho. Tal situación introduce al debate sobre la sectorización del derecho internacional.

La diferenciación sociológica de un régimen no impide su compatibilidad con el Derecho internacional general. Los regímenes sectoriales no niegan, *per definitionem*, la existencia de un Derecho internacional general; simplemente pueden hacer subsidiaria su aplicabilidad en determinados ámbitos funcionales, muy particularmente en el plano de las normas secundarias, buscando una especialización de la regulación jurídica.

Entiendo que es este punto de especificidad –de especialización y no de ruptura– el que debe resaltarse al hablar de la sectorialización del Derecho internacional. Esa sectorialización presenta diversos perfiles en cuanto a su grado de autonomía. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que el Derecho internacional no es un cuerpo jurídico separado de la voluntad de sus creadores. Si es específico (fragmentado si se quiere) es porque los Estados así lo han deseado en la búsqueda de unas normas más eficaces, más cercanas al objeto regulado (Aznar, 2007, págs. 575-576)

Por lo que hace al nivel supranacional de la juridificación debe mencionarse al derecho comunitario. En ese sentido, José Acosta (2005) sostiene que:

Los Estados aceptan que sus relaciones mutuas sean reguladas por unas reglas universales (sociedad internacional) y otras reglas particulares propias a sociedades más restringidas (sociedades particulares, regionales). En atención a esta distinción cabe hablar de un derecho internacional general, encargado de regular las relaciones de la sociedad internacional, y unos derechos internacionales particulares, resultantes de la formación de ciertas afinidades entre Estados. Desde el punto de vista de la norma, atendiendo al universalismo y al particularismo, puede establecerse la distinción entre normas universales o generales y normas particulares. Así pues, desde la perspectiva contenida del DIP –Derecho Internacional Público–, junto al ordenamiento jurídico internacional común o general coexisten diferentes subordinamientos jurídicos particulares. (La interdependencia entre el derecho internacional y el derecho comunitario europeo, págs. 15-16)

Dicho derecho comunitario depende del tema que se está regulando. En el caso de las drogas, como será expuesto en su momento, se reconocen las regiones de Europa, América, África y Asia. A su vez, en cada región el derecho comunitario se torna diverso a través del surgimiento de la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, la Unión Andina, la Unión Africana, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, la Organización de Cooperación de Shanghai y la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático.

Todo este debate derivado de los órdenes políticos internacional, supranacional y local, a su vez, debe nutrirse y desarrollarse a partir de las dimensiones de la J, lo cual se hará en las líneas siguientes

Dimensión constitutiva (A)

La dimensión constitutiva de la J es un proceso en donde las normas constitutivas de los órdenes políticos internacional, transnacional y local se establecen o cambian al momento de añadir competencias en los sistemas legales. Y esto sucede estableciendo un orden legal (A₁) y contando con una constitución formal (A₂).

¿Cómo se juridifican los órdenes políticos internacional, supranacional y local? Esto lleva a considerar la historia de larga data de cómo, por medio de las normas jurídicas,

surgieron, se desarrollaron y funcionan cada uno de ellos. Esto excede las pretensiones de la investigación.

Baste señalar que por lo que hace a los órdenes internacional y supranacional, Mariano Aznar (2007) señala que:

Como síntoma o consecuencia del problema general sobre la unidad o fragmentación del Derecho internacional actual, a partir de ese momento³ se multiplicó exponencialmente la producción científica alrededor del mismo advirtiendo, esencialmente, sobre dos cuestiones íntimamente ligadas entre sí: de un lado la multiplicación de instancias judiciales internacionales y el impacto que sus decisiones discordantes pudieran tener sobre la unidad del sistema jurídico internacional; y, de otro, la confirmación de regímenes normativos particulares, con normas secundarias propias, distintas de las del Derecho internacional general. (En torno a la unidad sistémica del derecho internacional, págs. 566-567)

En las siguientes secciones se describirán dos modalidades de la dimensión constitutiva; el establecimiento de un orden legal (A_1) y el establecimiento de una constitución formal (A_2).

Establecimiento de un orden legal A_1

En este contexto, la J significa reconocer que se trata de un proceso que da cuenta del desarrollo del derecho internacional y las instituciones que trae aparejado.

The first wave of juridification (A_1) takes place when a legal order is established. Kenneth W. Abbott et al. describe this process in relation to the development of international law. The authors define legalization as a possible property of institutions. Legalization of an institution takes place along three dimensions, obligation, precision and delegation. A highly legalized institution would be one that is obliged to follow certain rules that are precisely stated and where the final judgement is being made by a third party. Legalization in terms of obligation, delegation and precision, is derived from a basic definition of a legal rule, and as

³ La proliferación de tribunales internacional sin jerarquía alguna entre ellos,

such may describe the establishment of what may be termed a legal order, but not its further development (Blichner & Molander, What is juridification?, 2005, pág. 6)

Un aspecto para considerar dentro del establecimiento de un orden legal en el nivel internacional como dimensión constitutiva de J es el de las instituciones. A partir de 1945 la Organización de las Naciones Unidas ha sido el escenario propicio de la creación de instituciones internacionales.

La J del MAD en su dimensión constitutiva bajo la modalidad del establecimiento de un orden legal será desarrollada con amplitud en el siguiente capítulo.

Establecimiento de una constitución formal A2

La sección anterior muestra la existencia de un orden político internacional no exento de debates sobre el rol que juega el derecho en él. Aunado a ello está el derecho comunitario y su reinterpretación, en el sentido de que algunos consideran esta situación como un debilitamiento del *ius Gentium*. Es momento de reflexionar sobre la segunda modalidad de la primera dimensión de la J; el establecimiento de una constitución formal.

The establishment of a formal constitution is the most evident case of the further development of juridification A (A₂). Still, constitutive norms may be articulated both inside and outside a formal constitution in the form of legal doctrines, legal o jurisprudential regimes o legal paradigms, to some of the concepts used to depict relatively stable systemic fundamental that structure legal decision making. (Blichner & Molander, What is juridification?, 2005, págs. 7-8)

Entre las doctrinas legales o regímenes jurisprudenciales o paradigmas legales a tomar en cuenta en esta modalidad se encuentran el monismo y el dualismo. El primero está representado por Hans Kelsen y Hans Welzel, para quienes el derecho interno y el derecho internacional forman un solo sistema jurídico.

Aún dentro del monismo hay que distinguir en dónde se pone el énfasis de la supremacía; si en el derecho interno o en el derecho internacional. Si el acento se encuentra en la primacía del derecho internacional, el Estado aplica y ejecuta dichas mediante la emisión de normas estatales complementarias. Por otra parte, si la primacía radica en el derecho interno, entonces la justificación de la introducción de normas internacionales está

en el reconocimiento que el derecho positivo interno hace del derecho internacional, incorporándolo en su constitución formal.

El segundo paradigma dentro de esta modalidad es el dualismo que está representado por Anzilotti y Triepel, quienes afirman que el derecho internacional y el derecho interno son ordenamientos jurídicos distintos

Para la doctrina dualista, derecho internacional y derecho interno son ordenamientos originarios e independientes recíprocamente, aunque se encuentren conectados a través de las normas que en un sistema hacen referencia al otro. Por ello, en la hipótesis en la que el derecho estatal se desinteresa del derecho internacional, este último no tendrá ninguna relevancia para el derecho interno; sin embargo, continuará rigiendo como ordenamiento separado y distinto en su propia esfera. (La Pergola, 2016, pág. 65)

De tal manera que en la modalidad del establecimiento de una constitución formal hay que considerar si dicho documento supremo tiene una justificación monista o dualista y en cada caso cuál es el matiz que se adopta.

Dimensión de expansión y diferenciación (B)

La segunda dimensión de J es denominada expansión y diferenciación. Es decir, el proceso que explica cómo sucede una regulación más detallada.

We will make a distinction between two aspects of juridification B, law's horizontal and vertical expansion (B1), and law's horizontal and vertical differentiation (B2). Law's expansion is the core element of juridification as defined above, when law conquers fertile ground so to speak. Law's horizontal differentiation means that one law is divided into two or more laws. Law's vertical differentiation means that a law is specified in order to differentiate between an increasing number of cases. (Blichner & Molander, What is juridification?, 2005, págs. 12-13)

En efecto, expansión y diferenciación son la nota distintiva de la J y la más compleja de sistematizar. Al ser J la acción por medio de la cual el derecho regula aspectos que no se encontraban previamente regulados, tal acción se muestra con mayor claridad por medio de esta dimensión de expansión y diferenciación. Por ejemplo, al derecho romano

Justiniano lo denominó como *Corpus Iuris Civile*. Literalmente se traduce como Cuerpo del Derecho Civil. Pero en el siglo XXI el derecho civil tiene una connotación muy peculiar. Para Justiniano se trataba del cuerpo de normas jurídicas que regulaban la vida de los romanos. Para los estudiosos de ahora el derecho civil es más una cuestión de regular las relaciones jurídicas que surgen entre particulares. Lo que sucede entre el emperador Justiniano y el siglo XXI es, respecto del derecho civil, la expansión y diferenciación de la noción.

Acorde a esta interpretación son Blichner y Molander (2005) cuando sostienen:

Examples of law's expansion may be cases where law is applied in new areas; family law, labour law, environmental law, laws regulating intimacy, and so on. Law's expansion should also include instances where an activity that is not legally regulated within regulated area becomes regulated. (pág. 14)

De esta forma, la expansión y diferenciación permite también crear instituciones jurídicas que permitan afrontar situaciones que no estaban previamente reguladas. Y la historia del derecho es abundante en ello.

Dimensión de solución de conflictos (C)

El derecho tiene entre sus finalidades la solución de conflictos. Y en el contexto de la J, esto sucede en tres formas.

In a third sense juridification means that conflicts in a society increasingly are solved by reference to law. Roughly one may distinguish between judicial conflict solving (C₁), legal conflict solving (C₂), and lay conflict solving (C₃) with reference to law. Judicial conflict solving involves a highly specialized form of legal reasoning involving the judiciary. Legal conflict solving involves the use of legal reasoning outside the judiciary. Lay conflict solving may involve legal reasoning but the expectation would be that is less stringent and may even involve what from a judicial point of view would be considered mistakes, misunderstandings and misinterpretations. (Blichner & Molander, What is juridification?, 2005, pág. 16)

Es de llamar la atención esta división. El MAD desde esta dimensión de la J tiene tres niveles de comprensión e interpretación. Por una parte, los conflictos que son resueltos

en el seno del poder judicial y cuyo razonamiento requieren del dominio del lenguaje legal. Al mismo tiempo, hay innumerables conflictos dentro del MAD que no son resueltos en tribunales, pero sí a través de análisis jurídicos. Finalmente, los conflictos laicos, entre los que se encuentran los provocados o suscitados entre los medios de comunicación. Y ahí no se precisa de contar con elementos jurídicos para el análisis, pero es de reconocer que provocan errores, malentendidos y malas interpretaciones, las cuales penetran a la audiencia.

Dimensión del aumento del poder judicial (D)

Como puede advertirse de las dimensiones anteriores, el derecho se complejiza a medida que sucede el proceso de juridificación de cualquier actividad humana. Y al suceder esto hay que señalar que surgen dos problemas que añadir.

Given certain judicial competencies the main sources of this power are law's indeterminacy and/or lack of transparency. Indeterminacy generally means that it is difficult to determine the state of the law relevant to a particular case, from the point of view of the jurisprudential community. Transparency generally refers to the degree of openness and intelligibility of law, from the citizens' point of view (...) Both indeterminacy and lack of transparency increase the power of the judiciary (and the experts inside or outside the legal system). When transparency decreases, it increase the power of those that master the difficulties relative to those that do not. For the jurisprudential community, decreased transparency may not be too difficult to handle and Will tend to increase its power. Thus indeterminacy and lack of transparency increase the importance and dependence on legal advice and in-court settlement. (Blichner & Molander, What is juridification?, 2005, págs. 18-19)

Por lo tanto, la juridificación es un proceso que requiere del poder judicial, de juristas y expertos legales debido a la incorporación de los aspectos jurídicos y no jurídicos. Y ello debido a la indeterminación o falta de transparencia que conlleva el uso del lenguaje técnico.

Más aún, Blichner y Molander advierten que la falta de transparencia e indeterminación de la ley es debido a las doctrinas legales involucradas, las operaciones interpretativas y la aplicación de la ley.

Arturo Berumen (2003) explica, desde su modelo de interpretación lingüística del derecho, la cuestión de la indeterminación y la falta de transparencia de la siguiente manera. A partir de la teoría de Foucault en donde distingue la práctica discursiva⁴, la formación discursiva⁵ y la estrategia discursiva⁶.

Al relacionar el lenguaje con el derecho, sobre todo en el marco de esta dimensión de la J, es posible afirmar que cualquier operador del derecho (jueces, abogados, peritos, juristas, etc) tiene acceso a los hechos y a las normas a partir de filtros.

Tabla 4. Modelo lingüístico de interpretación del derecho

Modelo lingüístico de interpretación del derecho			
Filtros fácticos		Filtros normativos	
Formales		Informales	
Substanciales	Procesales	Morales	Ideológicos
		Norma clara	Norma no clara

Fuente: Elaboración propia

Los filtros tienen la finalidad de introducir información, ya sea de los hechos o de las normas, la cual es de interés para la toma de decisiones. Por ejemplo, el juez o el abogado litigante no conocen los hechos de primera mano. De tal manera que lo que puedan saber o no de ellos está mediado por los filtros. A su vez,

los filtros formales son los criterios establecidos en las leyes para sancionar la información válida y desechar la información inválida que nos permita dar un sentido jurídico a los hechos a que se refiere el lenguaje fáctico ... los filtros formales pueden ser procesales y substanciales. Los filtros procesales están constituidos por las reglas que proporcionan las leyes procesales para la presentación, el desahogo y la valoración de las pruebas ... y los filtros informales, es decir, los no previstos en las leyes pero que funcionan como criterios para

⁴ Existencia objetiva de ciertas reglas a las que todo hablante se sujeta cuando participa en un proceso discursivo (Berumen, 2003, pág. 24).

⁵ Conjunto jerarquizado de enunciados que delimitan lo enunciable y lo no enunciable (Berumen, 2003, pág. 25)

⁶ Conjunto de procedimientos para la producción y la circulación de los enunciados (Berumen, 2003, pág. 25)

seleccionar información, valorarla e interpretarla, en conciencia del juez (Berumen, 2003, pág. 194).

Los filtros formales sustanciales se refieren al campo semántico al que pertenecen los hechos a ser interpretados por el operador del derecho. Es decir, las normas jurídicas se encargan de definir legalmente aspectos de la realidad. Por ejemplo, las drogas tienen una connotación diversa que depende desde qué área o dominio jurídico se trate. Por ejemplo, las drogas significan cuestiones diferentes si se toman en cuenta las normas de salud o las normas penales.

El capítulo V de la Ley General de Salud, por su parte, regula los estupefacientes y el artículo 237 describe cuáles de esas sustancias están prohibidas en el territorio nacional; opio preparado para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales y preparados, cannabis sativa, índica y americana o mariguana, papaver somniferum o adormidera, papaver bactreatum y erithroxilón novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones. Por otro lado, el Código Penal Federal, en el Título Séptimo, Capítulo I, regula los delitos contra la salud, en especial la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos.

Entonces, para las normas sanitarias se trata de estupefacientes y en las leyes penales de narcóticos. Es decir, desde el punto de vista de los filtros fácticos formales sustanciales, existen para el operador del derecho dos conceptos con relación a las drogas; estupefacientes y narcóticos. Cada uno de los cuales con su propia red semántica. Y todo esto por las dimensiones constitutivas, de expansión y diferenciación y de solución de conflictos.

Dimensión de encuadre legal (E)

Esta dimensión hace relación al marco legal sobre el cual se diseñan y ejecutan las leyes. Es decir, se reconoce la importancia que tiene la teoría como fuente formal del derecho.

Juridification es the process by which people increasingly tend to think of themselves and others as legal persons and attach meaning to the particular social practice called law. This meaning in turn is constitutive of a society based on the

rule of law ... This understanding is basically normative and relates both to the people as authors and addressees of law (Blichner & Molander, What is juridification?, 2005, págs. 22-23)

Y ¿cómo sucede esto? Los autores recurren a la teoría de Jellineck para explicarlo, en especial en las siguientes distinciones:

- Los individuos se someten y aceptan los deberes legales cuando rempazan sus lealtades al orden jurídico.
- Los individuos confían en el estado de derecho y se entienden como sujetos de derecho y realizan lo que no está prohibido y se saben protegidos en su libertad personal en el marco de un sistema legal.
- La juridificación tiene lugar cuando se piensa en el bienestar individual y social en términos de disposiciones jurídicas y no en términos de normas privadas, caridad o toma de decisiones políticas.
- La participación democrática es pensada más en términos legales y no debido a virtudes cívicas. En esta distinción, los individuos se piensan como autores de la ley.

La J del MAD en cualquiera de los modelos (prohibicionista, liberacionista, legalización selectiva y reducción de daños) y en los diversos niveles (internacional, supranacional o comunitario, local) tiene como trasfondo un encuadre legal que da consistencia y coherencia al sistema legal.

Se trata, en suma, de la J interpretada desde la teoría jurídica y de un análisis sociológico, en este caso, del MAD. No es sólo señalar el cúmulo de disposiciones legales al respecto, sino considerar las aportaciones de Jellineck sobre el encuadre legal.

II. El Mundo Actual de las Drogas (MAD)

Las drogas han estado presentes a lo largo de la historia. Muchas distinciones se han elaborado a lo largo del proceso. Y de ello da testimonio el Diccionario de la Lengua Española al reconocer varias voces sobre el término

Droga. Sustancia mineral, vegetal o animal, que se emplea en la medicina, en la industria o en las bellas artes.// 2. Sustancia o preparado medicamentoso de efecto estimulante, deprimente, narcótico o alucinógeno.// 3. **medicamento.**// 4. Can., Am. Mer, y Mex. Deuda a veces la que no se piensa pagar.// 5. Col. Persona o cosa que desagrada o molesta. *Es droga, una droga, mucha droga.*// 6. Ur. Cosa aburrida, tediosa o de mala calidad.// 7. desus. Embuste, ardid, engaño. U. en Argentina. // - **blanda.** f. La que no es adictiva o lo es en bajo grado, como las variedades del cáñamo índico. // - **dura.** f. La que es fuertemente adictiva, como la heroína y la cocaína. // **echar;** o **mandar;** a alguien **a la -.** frs. coloqs. Am. Cen y Cuba. Mandarlo a paseo, despedirlo de malos modos (Real Academia Española, 2001, págs. 576-577)

Desde el punto de vista de la farmacología, una droga es cualquier sustancia mineral, vegetal o animal, que se emplea en la medicina o en la industria y que tiene efectos estimulantes, deprimentes, narcóticos o alucinógenos. Esta sencilla definición supera la reducción de las drogas a la marihuana, la cocaína, la heroína, que son las que están más enraizadas en la opinión. Alcohol y tabaco también fueron, en algún momento, consideradas por las normas jurídicas como sustancias que debían ser también prohibidas. Baste recordar la época de la prohibición en Estados Unidos en la primera mitad del siglo XX.

Y frente a la presencia de las drogas por centurias en diversas latitudes se impone la pregunta ¿cuáles son esas drogas que tanto debate suscitan? ¿cuál es su relación con la J?

Entonces el intercambio comercial entre las civilizaciones antiguas tenía entre sus mercancías estas sustancias que en la actualidad provocan guerras, discusiones académicas, diseño de modelos de políticas, y por supuesto, normas jurídicas.

Este recorrido breve de la historia de las drogas permite superar las noticias surgidas en el seno de la guerra contra las drogas, pues en ocasiones quienes las difunden en el público adoptan una postura en el sentido de que pareciera que es un tema propio de la sociedad contemporánea. Ya desde culturas antiguas y en diferentes latitudes hay vestigios del uso de éstas y también de la percepción sobre su uso. No siempre han estado prohibidas todas las drogas y hay incluso algunas que se encuentran permitidas y son aceptadas socialmente, como es el caso del alcohol y del tabaco.

El comercio de ultramar y la expansión europea durante los siglos XVI, XVII y XVIII convirtieron las sustancias psicoactivas, incluidos el tabaco y las bebidas alcohólicas, en productos globales. Desde sus inicios, el comercio de estos productos generó controversias. Los médicos discutían acerca de las indicaciones, dosis y riesgos de las drogas importadas. Cuando el uso de éstas se extendió más allá del campo de la medicina, el Estado intervino. Algunos gobernantes recurrieron a la mutilación y las ejecuciones para hacer cumplir las prohibiciones, particularmente la que pesaba contra fumar tabaco, el cual rápidamente alcanzó dimensión mundial.

En vista de ello, los gobiernos tomaron otra dirección. Hacia fines del siglo XVII, la mayoría de los gobernantes europeos consideraba al tabaco y otras drogas como mercancías lucrativas, y como una fuente de ingresos. Ellos crearon un sistema de comercio legal en el cual las autoridades se encargaban de recaudar impuestos específicos y aranceles aduaneros, o en su defecto, de establecer sistemas de monopolio para llenar las arcas del Estado. Era más frecuente que los infractores perdiesen sus cargamentos de contrabando que la vida. Los gobiernos si impusieron algunas normas, como la prohibición de fumar en edificaciones que se podían incendiar, o de vender licores a las tribus indígenas. (Courtwright, 2012, pág. 18)

Por lo tanto, el camino histórico de las drogas es complicado y pletórico en sendas que conducen a analizar diferentes drogas. El objetivo aquí no es reseñar ese panorama, sino centrar la atención en el mundo actual de las drogas (MAD) Y en el existen esfuerzos en el nivel internacional, entre los cuales se encuentran instituciones creadas exprofeso.

En la década de 1960 se creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes derivada de los acuerdos alcanzados en la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes. A partir de entonces ha elaborado tres listas, conocidas por los colores primarios; rojo (sustancias ilícitas), amarillo (estupefacientes), verde (psicotrópicos).

En enero del año 2018 se publicó la *Lista de precursores y sustancias químicas utilizados frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas sometidos a fiscalización internacional*.

Esta lista es comparable a las de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional, y a los listados alfabéticos de denominaciones alternativas y nombres comerciales de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que la Junta publica con los títulos de “Lista Amarilla” y “Lista Verde”, respectivamente (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2018, pág. 2)

Tabla 5. Lista roja de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

Estupefaciente	Éster/ Éter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)	Estupefaciente	Éster/ Éter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)	Estupefaciente	Éster/ Éter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)
Acetildihidrocodeína	Clorhidrato	90	Cocaína	Sulfato	76	Dextopropoxifeno	Clorhidrato	90
Acetorfina	Clorhidrato	93		Tartrato	70		Napsilato (1H2O)	60
Alfacetilmetadol	Clorhidrato	91		Yodhidrato	80	Diampromida	Sulfato	77
Alfa-Metilfentanilo	Clorhidrato	91		Acetato (2H2O)	76	Dietiltiambuteno	Clorhidrato	89
Alfa-Metiltiofentanilo	Clorhidrato	91		Alobarbiturato	59	Difenoxina	Clorhidrato	92
Alfaprodina	Clorhidrato	88		Barbiturate	62		Bitartrato	67
Alfentanilo	Clorhidrato (1H2O)	88		Base (1H2O)	94	Dihidrocodeína	Bitartrato (1H2O)	64
Alilprodina	Clorhidrato	89		Bromhidrato (2H2O)	72		Clorhidrato	89
Anilerdina	Diclorhidrato	83		Camfosulfonato	56		Fosfato	75
	Fosfato	78		Citrato	82		Tiocianato	83
Beziramida	Clorhidrato	93		Ciclohexeniletiberbiturato	56		Clorhidrato	89
Bencetidina	Bromhidrato	82		Ciclopentenilabarbiturato	56	Dihidromorfina	6-glucurónido de	62
	Clorhidrato	91		Clorhidrato (2H2O)	81		Picrato	56
Bencilmorfina	Clorhidrato	91		Dialilbarbiturato	59		Yodhidrato	69
Beta-Hidroxifentanilo	Metilsulfonato	80	Dietilbarbiturato	62	Dimefeptanol		Clorhidrato	90
Beta-Hidroxi-3-Metilfentanilo	Clorhidrato	93	Feniletilbarbiturato	56	Dimenoxadol	Clorhidrato	90	
	Clorhidrato (¼ H2O)	91	Fosfato (½ H2O)	74	Dimetiltiambuteno	Clorhidrato	88	
Betaprodina	Clorhidrato	88	Fosfato (1 ½ H2O)	71	Difenoxilato	Clorhidrato	93	
Butirato de Dioxafetilo	Clorhidrato	91	Glucoronida	70		Bromhidrato	81	
Cocaína	Cetobemidona	Clorhidrato	87	Metilbromida	76	Dipipanona	Clorhidrato	91
		Metilsulfonato	80	Salicilato	69			
		Benzoato	71	Sulfato (3H2O)	80			
		Borato	83	Sulfato (5H2O)	76			
		Bromhidrato	79	Yodhidrato	70			
		Citrato	76	Clorhidrato (1H2O)	85			
		Clorhidrato	89	Bromhidrato	77			
		Formiato	87	Clorhidrato	88			
		Lactato	77	Sulfato (2H2O)	80			
		Nitrato (2H2O)	83	Clorhidrato	92			
			Dextromoramida	Diclorhidrato	84			

Fuente: (Junta Internacional de Estupefacientes, 2018)

Tabla 5. (Continuación)

Estupefaciente	Éster/ Éter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)	Estupefaciente	Éster/ Éter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)	Estupefaciente	Éster/ Éter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)
Ecgonina	Clorhidrato	84	Fenomorfano	Tatrato (1H ₂ O)	67	Hidromorfona	Clorhidrato	89
	Clorhidrato del éster metílico	85	Fenoperidina	Clorhidrato	91		3-glucurónido	62
	Éster 2,6-dimetilbenzoilmetílico	56	Fentanilo	Citrato	64		Sulfato	85
	Éster benzoilefílico	58	Folcodina	Base (1H ₂ O)	96		Tereftalato	63
	Éster benzoílico de (4H ₂ O)	80		Citrato	68	Hidroxipetidina	Clorhidrato	88
	Éster benzoilpropílico	56		Guayacolulfonato	66	Isometadona	Bromhidrato	96
	Éster cinamoilmetílico	56		Clorhidrato	92		Clorhidrato	89
	Éster fenilcetilmetílico	64		Fenilacetato	75		Clorhidrato (1 H ₂ O)	85
	Éster metahidroxibenzoílico	49	Fosfato	80	Levometorfano	Bromhidrato	96	
Éster metílico de	93	Sulfonate	83	Tartrato		64		
Etilmetiltiambuteno	Clorhidrato	89	Tartrato	73	Levomoramida	Diclorhidrato	84	
Etilmorfina	Bromhidrato	80	Tartrato (3H ₂ O)	55	Levofenacilmorfano	Clorhidrato	91	
	Canfoculfonate	57	Bromhidrato	81	Levorfarnol	Metilsulfonato	79	
	Clorhidrato (2H ₂ O)	82	Metilyoduro	72		Clorhidrato	88	
	Fenobarbiturato	57	Picrato	61		Tartrato (2 H ₂ O)	58	
Etonitaceno	Metilyodura	69	Heroína	Clorhidrato (1H ₂ O)	87	Metadona	Bromhidrato	79
	Clorhidrato	92		Metilyoduro	72		Clorhidrato	90
Etorfina	Clorhidrato	92	Hidrocodona	Bitartrato (2 ½ H ₂ O)	61		d-metadona	90
	3-éter-metílico de	97		Citrato	61		l-metadona Bitartrato	67
Etoxidina	Clorhidrato	90		Clorhidrato (1 H ₂ O)	85		l-metadona	90
Fenadoxona	Clorhidrato	91		Clorhidrato (2 ½ H ₂ O)	79		Clorhidrato	74
Fenamprómida	Clorhidrato	88		Clorhidrato (2 H ₂ O)	81	Metazocina	Clorhidrato (1 H ₂ O)	81
	Bromhidrato	80	Fosfato	75	Metildesorfina	Clorhidrato	89	
Fenazocina	Bromhidrato (½ H ₂ O)	78	Metilyoduro	68	3-Metiltentanilo	Clorhidrato	91	
	Clorhidrato	90	Tereftalato	64	3-Metiltiofentanilo (+)-cis-# METILTIOFENTANILO	Clorhidrato (½ H ₂ O)	89	
	Metilsulfonate	77	Yodhidrato	70	Metildesorfina	Clorhidrao	89	
Fenomorfano	Bromhidrato	81	Hidromorfinol	Bitartrato (1 H ₂ O)	64	Metopón	Clorhidrato	89

Tabla 5. (Continuación)

Estupefaciente	Éster/ Eter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)	Estupefaciente	Éster/ Eter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)	Estupefaciente	Éster/ Eter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)	
Mirofina	Clorhidrato	94	MPPP	Clorhidrato	87	PEPAP	Clorhidrato	90	
Morferidina	Clorhidrato	83	Nicocodina	Clorhidrato	92	Petidina	Clorhidrato	87	
	Picrato	60	Nicomorfina	Clorhidrato	93	Petidina, intermediario B de la	Bromhidrato	74	
Morfina	Acetate (3H ₂ O)	72	Noracimetadol	Gluconate	63	Piminodina	Clorhidrato	86	
	Base (1H ₂ O)	94		Clorhidrato	90		Clorhidrato	83	
	Bromhidrato (2H ₂ O)	71	Norcodeína	Acetate	83	Proheptacina	Etilsulfonato (esilato)	77	
	Citrato	82		Clorhidrato (3H ₂ O)	76		Citrato	59	
	Clorhidrato	89		Cloroplatinato	58		Bromhidrato	77	
	Clorhidrato (3H ₂ O)	76		Nitrate	82		Clorhidrato	88	
	3,6-diglucuronida	45	Norlevorfanol	Yodhidrato (1H ₂ O)	66	Properdina	Clorhidrato	88	
	Estearato	50		Bromhidrato	75	Propiram	Fumarato	70	
	Fenilpropionato	66	Normetadona	Clorhidrato	87	Racemetorfanol	Bromhidrato	77	
	Fosfato (½ H ₂ O), (7H ₂ O)	73		Bromhidrato	75		Tartrato	64	
	Ftalato (5H ₂ O)	89		Clorhidrato	Clorhidrato	89	Racemoramida	Bitartrato	72
	Gluconato	59			Metilyoduro	68		Diclorhidrato	84
	3-glucuronida, 6-glucurónico de	62	Oxalate	77	Tartrato (4H ₂ O)	64			
	6-glucurónico de (2H ₂ O)	57	Picrato	Picrato	56	Base (6H ₂ O)	72		
	Hypophosphite	81		Normorfina	Clorhidrato (1H ₂ O)		83		
	Isobutyrate	76	Norpipanona	Bromhidrato	81	Clorhidrato	90		
	Lactato	76	N-Oximorfina	Quinate	60				
	Meconato (5H ₂ O)	66	Oripavina	Clorhidrato	89	Bitartrato	68		
	Metilbromida	75	Oxicodona	Clorhidrato	89		Camfosulfonato	58	
	Metilclorida	85		Clorhidrato	90	Clorhidrato	90		
	Metilyoduro	67		Clorhidrato (3H ₂ O)	78	Fenilpropionato	68		
	Metilsulfonate	75		Fosfato	76	Tereftalato	79		
	3-monoacetil, 6-monoacetil	87		Clorhidrato (3H ₂ O)	89	Clorhidrato	85		
	Mucato	58			Oximorfona	85	Clorhidrato	91	
	Nitrato	82		Para-Fluorfantanilo	Clorhidrato	91			
	3-propionilo	84							
	Sulfato (5H ₂ O)	75							
	Tartrato (3H ₂ O)	74							
	Valerato	74							
	Yodhidrato (2H ₂ O)	64							

Fuente: (Junta Internacional de Estupefacientes, 2018)

Tabla 5. (Continuación)

Estupefaciente	Éster/ Eter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)	Estupefaciente	Éster/ Eter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)	Estupefaciente	Éster/ Eter/ Sal	Contenido aproximado de estupefaciente Anhidro puro (en %)
Racemorfanio	Bromhidrato (1/2 H ₂ O)	74	Tebafina	Clorhidrato (1H ₂ O)	85	Tilidina	Clorhidrato (½ H ₂ O)	86
	Clorhidrato	88		Oxalato (1H ₂ O), (6H ₂ O)	74		Fosfato	74
	Tartrato	63		Salicilato	70	Tiofentanilo	Acetato	85
Remifentanilo	Clorhidrato	91		Tartrato	68		Clorhidrato	90
Sufentanilo	Citrato	67		Tartrato (1H ₂ O)	65	Trimeperdina	Clorhidrato	88
Tebacón	Clorhidrato	90	Tilidina	Clorhidrato	88			

Fuente: (Junta Internacional de Estupefacientes, 2018)

En agosto del 2018 se publicó la 57ª edición de la *Lista de estupefacientes sometidos a fiscalización internacional*.

La Lista Amarilla, que contiene la lista actual de los estupefacientes sujetos a fiscalización internacional e información adicional pertinente, ha sido preparada por la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE) con el fin de ayudar a los Gobiernos a cumplimentar los informes estadísticos anuales sobre estupefacientes (formulario C), las estadísticas trimestrales de importaciones y exportaciones de estupefacientes (formulario A) y las previsiones de necesidades anuales de estupefacientes (formulario B), así como los cuestionarios correspondientes. (Junta Internacional de Estupefacientes, 2018, pág. 2)

Tabla 6. Lista amarilla (Primera parte, sección 1ª)

Sección 1, Primera Parte, Lista Amarilla						
Acetil-Alfa-Metilfentanilo	Betacetilmetadol	Concentrado de paja de adormidera	Etilmetiltiambuteno	Hidroxipetidina	Morfina	Petidina
Acetilmetadol	Beta-Hidroxfentanilo	Desomorfina	Etonitaceno	Isometadona	Morfina, Bromometilato	Pimidodina
Acetorfina	Beta-Hidroxi-3-Metilfentanilo	Dextromoramida	Etomorfina	Levofenacilmorfano	MPPP	Piritramida
Alfacetilmetadol	Betameprodina	Diampromida	Etoxidina	Levoramida	Nicomorfina	Proheptacina
Alfameprodina	Betametadol	Dietiltiambuteno	Fenadoxona	Levorfanol	Noracimetadol	Properdina
Alfametadol	Betaprodina	Difenoxilato	Fenampromida	Metadona	Norlevorfanol	Racemetornano
Alfa-Metilfentalilo	Betametadol	Difexonina	Fenazocina	Metadona, intermediario de la	Normetadona	Racemoramida
Alfa-Metiltiofentanilo	Betaprodina	Dihidroetorfina	Fenomorfano	Metazocina	Normorfina	Racemorfano
Alfrapodina	Butirato de dioxafetilo	Dihidromorfina	Fenoperidina	Metildesorfina	N-Oximorfina	Remifentanilo
Alfentanilo	Cannabis y su resina	Dimefeptanol	Fentanilo	3-Metilfentanilo	Opio	Sufentanilo
Alilprodina	Cetabemidona	Dimenoxadol	Furetidina	3-Metiltiofentanilo	Oripavina	Tebacón
Anilerdina	Clonitaceno	Dimetiltiambuteno	Heroína	Metopón	Oxicodona	Tebaína
Becitramida	Coca (Hoja de)	Dipipanona	Hidrocodona	Mirofina	Oximorfona	Tilidina
Bencetidina	Cocaína	Drotebanol	Hidromorfinol	Moramida	Para-Fluorofentanilo	Tiofentanilo
Bencilmorfina	Codoxima	Ecgonina	Hidromorfona	Morferidina	PEDAP	Trimeperidina

Fuente: (Junta Internacional de Estupefacientes, 2018, págs. 3-6)

Tabla 6. Lista amarilla (Primera parte, secciones 2ª y 3ª)

Lista amarilla de estupefacientes sujetos a fiscalización (2ª y 3ª Sección)				
Sección 2		Sección 3		
Acetildihidrocodeína	Folcodina	Acetil-Alfa-Metilfentanilo	Cannabis y su resina	3-Metiltiofentanilo
Codeína	Nicodina	Acetorfina	Cetobemidona	MPPP
Dextropropoxifeno	Nicodicodina	Alfa-Metilfentanilo	Desomorfina	Para-Fluorofentanilo
Dihidrocodeína	Norcodeína	Alfa-Metiltiofentanilo	Etorfina	PEPAP
Etilmorfina	Propiram	Beta-Hidroxi-3-Metilfentanilo	Heroína	Tiofentanilo
		Beta-Hidroxifentanilo	3-Metilfentanilo	

Fuente: (Junta Internacional de Estupefacientes, 2018, pág. 7)

En el 2018 se publicó la 29ª edición de la *Lista de sustancias sicotrópicas sometidas a fiscalización internacional*

La Lista Verde ha sido preparada por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) para ayudar a los Gobiernos a elaborar el informe estadístico anual sobre las sustancias incluidas en las listas del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 (formulario P) y las estadísticas trimestrales de importaciones y exportaciones de sustancias de la Lista II del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 (formulario A/P). (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2018, pág. 1)

Tabla 7. Lista verde de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

Sustancias de la lista I					
Denominación internacional	Base o sal	Denominación internacional	Base o sal	Denominación internacional	Base o sal
Brolanfetamina	Clorhidrato	Catonina	Clorhidrato	Eticiclidina	Clorhidrato
Etriptamina	Acetato Clorhidrato	Lisérgida	Tartrato	25B-NBOMe	Clorhidrato
25C-NBOMe	Clorhidrato	25I-NBOMe	Clorhidrato	Psilicibina	Base (1 CH ₃ OH) Clorhidrato
Roliciclidina	Sin dato disponible sdd*	Tenanfetamina	Clorhidrato	Tenociclidina	Clorhidrato
Tetrahidrocannabinol	sdd*	PT006	sdd*	3398-68-3	sdd*
DET	Clorhidrato	DMA	Clorhidrato	DMT	Clorhidrato Metilyoduro
DOET	Clorhidrato	MMDA	Clorhidrato	4-MTA	Clorhidrato
PMA	Clorhidrato	PMMA	Clorhidrato	STP, DOM	Clorhidrato

Fuente: (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2018)

Tabla 7. (Continuación)

Sustancias de la lista II					
Denominación internacional	Base o sal	Denominación internacional	Base o sal	Denominación internacional	Base o sal
AB-CHminaca	sdd*	5F-ADB/5F-MDMB-pinaca	sdd*	AB-pinaca	sdd*
Ácido 4-Hidroxibutírico	Sodio	AM-2201	sdd*	Amineptina	Clorhidrato
Anfetamina	Acetilsalicilato Adipato Aspartato Bitartrato Clorhidrato Fosfato (base de 1 mol) Fosfato (base de 2 moles) Para-aminofencilacetato Paraclorofenoxilacetato Pentobarbiturato Resinato Sulfato (base de 2 moles) Tanato Tartrato (base de 2 moles)	5F-Apinaca	sdd*	N-Bencilpiperazina	Diclorhidrato Clorhidrato
Dexanfetamina	Adipato Carboximetilcelulosa Clorhidrato Fosfato (base de 2 moles)	Dronabinol	sdd*	Etilona	sdd*

	Fosfato Pentobarbiturato Resinato Sacarato (monobásico) Sulfato (base de 2 moles) Tanato Tartrato				
Etilfenidato	sdd*	Fenciclidina	Bromhidrato Clorhidrato	Fenetilina	Clorhidrato
Fenmetracina	Clorhidrato Sulfato Tartrato (base de 2 moles) Teocloato	4-Fluoroanfetamina	sdd*	JWH-018	sdd*
Levanfetamina	Alginato Succinato Sulfato	Levmetamfetamina	Clorhidrato	MDMB-CHmica	sdd*
MDPV	Clorhidrato	Meclocualona	Clorhidrato	Mefedrona	Clorhidrato
Metacualona	Clorhidrato Resinato	Metanfetamina	Clorhidrato Tartrato Sulfato (base de 2 moles)	4-Metilecatinona	sdd*
Metilfenidato	Clorhidrato	Metilona	Clorhidrato	Metiopropamina	sdd*
Metoxetamina	Clorhidrato	5F-PN-22	sdd*	Pentedrona	sdd*
Racemato de metanfetamina	Clorhidrato	Secorbital	Calcio Resinato Sodio	UR-144	sdd*
XLR-11	sdd*	Ziprepol	Diclorhidrato		

Fuente: (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2018)

Tabla 7. (Continuación)

Sustancias de la lista III					
Denominación internacional	Base o sal	Denominación internacional	Base o sal	Denominación internacional	Base o sal
Amobarbital	Resinato Sodio	Buprenorfina	Bitartrato Clorhidrato Sulfato (base de 2 moles)	Butalbital	sdd*
Catina	Clorhidrato Fenobarbiturato Resinato Sulfato (base de 2 mol)	Ciclobarbital	Calcio (base de 2 moles)	Flunitrazepam	sdd*
Glutetimida	sdd*	Pentazocina	Clorhidrato Lactato	Pentobarbital	Calcio (base de 2 moles) Sodio

Fuente: (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2018)

Tabla 7. (Continuación)

Sustancias de la lista IV					
Denominación internacional	Base o sal	Denominación internacional	Base o sal	Denominación internacional	Base o sal
Alobarbital	Aminofenazona	Alprazolam	sdd*	Aminorex	Clorhidrato Fumarato
Anfepramona	Clorhidrato Glutamato Resinato	Barbital	Calcio (base de 2 moles) Magnesio (base de 2 moles) Sodio	Benzfetamina	Clorhidrato
Bromazepan	sdd*	Brotizolam	sdd*	Butobarbital	sdd*

Clobazam	sdd*	Clonazepam	sdd*	Clorazepato	Clorhidrato Dibunato
Camazepan	sdd*	Clordiazepóxido	Clorhidrato Dibunato	Clotiazepam	sdd*
Cloxazolam	sdd*	Delorazepam	sdd*	Diazepam	sdd*
Estazolam	sdd*	Etclorvinol	sdd*	Etilanfetamina	Clorhidrato
Etinamato	sdd*	Fenazepam	sdd*	Fencanfamina	Clorhidrato
Fendimetracina	Clorhidrato Sufato (base de 2 moles) Tartrato Teoclato	Fenobarbital	Amonio Calcio (base de 2 moles) Dietilamina Dietilaminoetanol Esparteína (base de 2 moles) Lisidina Magnesio (base de 2 moles) Propilhexedrina Quinidina Sodio Sodio-magnesio (base de 3 moles) Tetrametilamonio Yohimbina	Fenproporex	Clorhidrato Difenilacetato Resinato
Fentermina	Clorhidrato Resinato	Fludiazepam	sdd*	Flurazepam	Clorhidrato Diclorhidrato
Halazepam	sdd*	Haloxazolam	sdd*	Ketazolam	sdd*
Lefetamina	Clorhidrato	Loflazepato de etilo	sdd*	Loprazolam	Mesilato Metilsulfonato

Lorazepam	Acetato Mesilato Pivalato	Lormetazepam	sdd*	Mazindol	sdd*
Medazepam	Clorhidrato Dibunato	Mefenorex	Clorhidrato	Meprobamato	sdd*
Mesocarbo	sdd*	Metilfenobarbital	Sodio	Metiprilona	sdd*
Midazolam	Clorhidrato Maleato	Nimetazepam	sdd*	Nitrazepam	sdd*
Nitrazepam	sdd*	Nordazepam	sdd*	Oxazepam	Acetato Hemisuccinato Succinato Valproato
Oxazolam	sdd*	Pemolina	Cobre Hierro Magnesio Niquel	Pinazepam	sdd*
Pipradrol	Clorhidrato	Pirovalerona	Clorhidrato	Prazepam	sdd*
Secbutabarbital	Sodio	Temazepam	sdd*	Tetrazepam	sdd*
Triazolam	sdd*	Vinilbital	sdd*	Zolpidem	Hemitartrato

Fuente: (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 2018)

Tabla 8. Lista de precursores y sustancias químicas utilizados frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas sometidos a fiscalización internacional.

Cuadro I				
Ácido N-acetilantranílico	Ácido fenilacético	Ácido lisérgico	Anhidrido acético	4-Anilo-N-fenetilpiperidina
Efredina	Ergometrina	Ergotamina	Alfa-Fenilacetoacetoneitrilo	1-Fenil-2-propanona
Isosafrol	3,4-Metilendioxfenil-2-propanona	N-Fenetil-4-piperidona	Norefedrina	Permanganato potásico
Piperonal	Safrol	Seudoefedrina		
Cuadro II				
Acetona	Ácido antranílico	Ácido sulfúrico	Éter etílico	Metiletilcetona
Pipiridina	Tolueno			

Estas diferencias en la J de las drogas impulsan a realizar otras tantas categorizaciones que impliquen el uso de las normas jurídicas. Y en ese sentido resaltan las modalidades deónticas; lo obligatorio; lo prohibido; lo facultativo; lo permitido. En efecto, en la Lista Roja se encuentran aquellas sustancias consideradas como estupefacientes o sicotrópicos o precursores que están prohibidos y sobre los cuales se vierte la atención en el debate sobre las drogas. Sin embargo, proceder de tal forma resulta en un reduccionismo de la problemática, pues existe otras sustancias cuyos usos son científicos o de salud pública y que se encuentran fiscalizados por instancias locales e internacionales; es decir, se faculta a los gobiernos y a los particulares, bajo ciertas condiciones, el comercio a través de la importación y la exportación.

Esto ha conducido a algunos autores a proponer una cuarta modalidad deóntica a la que denominan “facultativo”. Una acción sería facultativa cuando está permitido hacerla y permitido no hacerla (esto es: lo que aquí hemos definido antes como “permiso”). Cuando se introduce esta cuarta modalidad, suele afirmarse que obligación, prohibición y facultad son modalidades fuertes y exhaustivas (ya que toda acción o es obligatoria, o está prohibida o es facultativa) mientras que el permiso es una modalidad débil ya que un permiso positivo puede ir ligado a la obligación o a la facultad, así como un permiso negativo puede ir ligado a la prohibición o facultad. (Hierro, 2000, págs. 149-150)

Se precisa reconocer que el análisis de las drogas, desde la perspectiva de la J, incluye las modalidades deónticas en todas sus dimensiones. Es decir, hay drogas que son legales y también han sido juridificadas y sobre ellas giran consideraciones jurídicas desde las modalidades deónticas. También hay drogas que son ilegales sobre las cuales existe la aplicación de las modalidades deónticas. Con ello, se supera el abordaje que prioriza los argumentos sobre las drogas ilegales.

Cabe aclarar que esta noción MAD aplica de manera preponderante a las drogas ilegales. El contraste que se pretende en esta investigación es comparar lo que sucede con la J de las drogas legales.

Un aspecto complementario al MAD se refiere a los modelos de políticas de drogas que surgen por la combinación entre la producción, el consumo, los daños ocasionados por

la calidad de las drogas y la victimización a los consumidores y los ingresos obtenidos por el crimen organizado.

Cuatro son los modelos reconocidos en el nivel internacional⁷, supranacional⁸ y local; prohibicionista, liberacionista, de reducción de daños y legalización selectiva.

En el primer modelo hay que mencionar que es la estrategia preferida por Estados Unidos y las convenciones internacionales en materia de drogas.

En un extremo está la guerra contra las drogas, el modelo prohibicionista dominante impulsado por Estados Unidos, que busca eliminar el consumo de algunas sustancias consideradas dañinas o moralmente peligrosas. Aquí se asume que el estado tiene el derecho de imponer a los ciudadanos sus estándares de salud o, incluso, de virtud. La idea es que si se logran eliminar las sustancias no habrá consumo ni abuso de estas. Por ello, para suprimir o reducir al máximo la oferta de drogas, se prohíbe su cultivo, producción y comercio, lo que las hace costosas y difíciles de conseguir. (Mathieu & Niño, Aspectos de la situación de las drogas ilegales y propuestas de reforma, 2013, pág. 38)

Por su parte, el modelo liberacionista confía en las leyes del mercado y considera que el estado no puede intervenir en las decisiones de las personas sobre lo que consumen, incluidas las drogas.

Según este planteamiento, las drogas psicoactivas son productos para ser transados según las reglas del mercado, como cualquier otra mercancía; y cualquier daño causado a terceros por un consumidor bajo la influencia de alguna droga puede y debe castigarse, es decir los consumidores son libres de usarlas, pero deben responsabilizarse por las consecuencias de su comportamiento. Hasta hace algunos

⁷ En el nivel internacional interviene la Organización de las Naciones Unidas por medio de la serie de Tratados y Convenciones y cualquier otro instrumento jurídico que tenga relación con la producción, el consumo, los daños ocasionados por la calidad de las drogas, la victimización de los consumidores y los ingresos obtenidos por la delincuencia organizada.

⁸ En el nivel supranacional identificamos regiones en las cuales se elaboran planes y estrategias para afrontar al Mundo Actual de las Drogas, entre las que se encuentran la Unión Europea, la Organización de los Estados Americanos, la Comunidad Andina, la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Organización de Cooperación de Shanghai y la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático

años esa fue la política aplicada frente al tabaco. (Mathieu & Niño, Aspectos de la situación de las drogas ilegales y propuestas de reforma, 2013, pág. 38)

Entre las antípodas de los modelos de regulación de las drogas se encuentran las de reducción del daño y la legalización selectiva. Ambos se interpretan desde el discurso de los derechos humanos y aduciendo razones de salud pública en lugar de apelar a la criminalización –modelo prohibicionista– o las leyes del mercado –modelo liberacionista–

Entre los dos extremos hay dos modelos basados en la salud pública y los derechos humanos de los usuarios. Por un lado, las políticas de reducción del daño consideran imposible acabar con el consumo, razón por la cual se enfocan en disminuir los problemas asociados al mismo y promueven su despenalización para evitar que los usuarios sean marginados (...) Por otro, existen las estrategias de “legalización selectiva o regulada”, que plantean que es necesario ir más allá de la regulación del consumo y se deben regular también el cultivo, la producción y la distribución de las diversas drogas, si se quieren reducir realmente los “efectos perversos de la prohibición, en términos de violencia, corrupción, erosión del respeto a la ley y la afectación de los derechos de la persona” (Mathieu & Niño, Aspectos de la situación de las drogas ilegales y propuestas de reforma, 2013, pág. 39)

Elementos del Mundo Actual de las Drogas (MAD).

Los elementos que constituyen el MAD son la producción (PD), el consumo (CD), los daños resultantes de la calidad de las drogas (DD) (CAD) y de la victimización a los consumidores (DD) (VC) y los ingresos obtenidos por el crimen organizado (IDCO).

Las siguientes secciones están dedicadas a desarrollar cada uno de estos elementos y reflexionar sobre su aplicabilidad, tanto en las así consideradas sustancias permitidas como las prohibidas.

Producción de Drogas (PD) y Consumo de Drogas (CD).

La producción, al igual que la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o exportación de estupefacientes y psicotrópicos que contraríe lo establecido en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en la Convención de 1971 son actividades que deberán tipificarse como delitos. Así lo dispone el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

A partir de 1997 la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha publicado *Informes anuales sobre las drogas*. El que corresponde al 2018 consta de cinco partes, en las cuales aportan datos relevantes sobre las tendencias que existen en el suministro de estas sustancias; las consecuencias en la salud por su consumo; las estimaciones sobre el cultivo, producción y consumo de las drogas de origen vegetal (cocaína, opiáceos y cannabis); información sobre el uso de drogas por grupos de edad.

Por lo tanto, lo que se mostrará en esta sección corresponde a la segunda parte del Informe Anual sobre Drogas 2018, denominado *Análisis de los mercados de drogas: opiáceos, cocaína, cannabis y drogas sintéticas*.

El punto de partida está en clarificar a qué se refiere cada una de las sustancias que reportan en el Informe 2018.

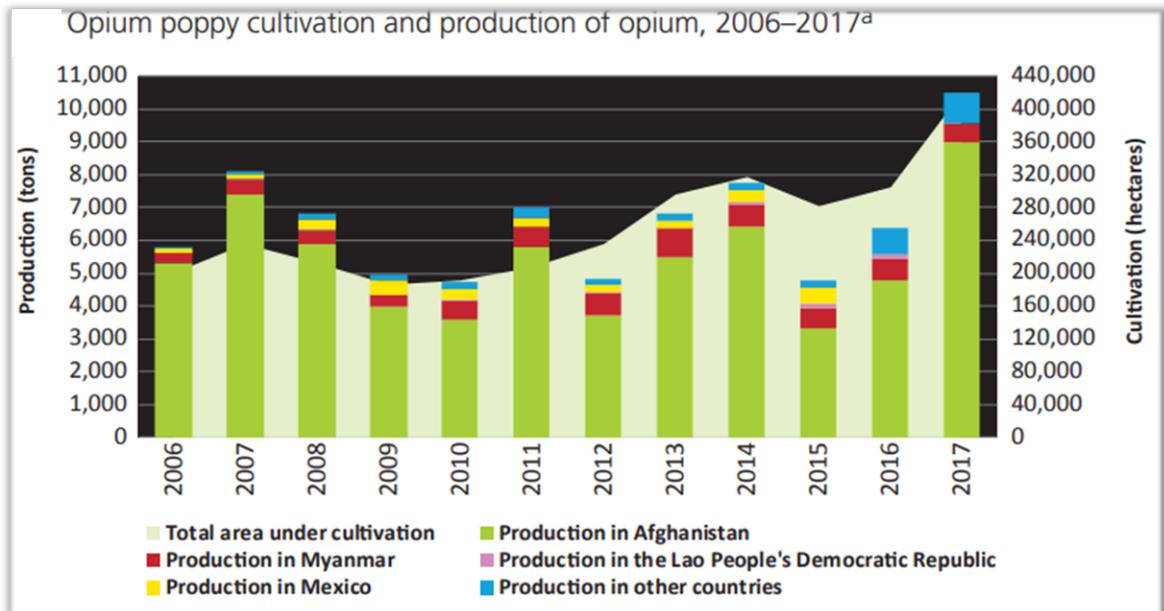
Opio es el jugo de la adormidera (*Papaver somniferum*). Varios principios y derivados del opio, entre ellos 20 alcaloides, sobre todo morfina y codeína se

emplean por sus efectos narcóticos y analgésicos. Como producen farmacodependencia, su producción y el cultivo de las plantas de las que se obtienen están prohibidos, en la mayor parte del mundo, por un acuerdo internacional. (Segura, 2004, pág. 345)

Derivados del término opio se encuentran los opiáceos y los opioides. En el primer caso, la noción se aplica a cualquier sustancia que contenga opio o alguno de sus derivados. Se aplica también a cualquier fármaco que produzca sueño (Segura, 2004). Por lo que hace a los opioides, tal concepto hace relación con cualquier narcótico de síntesis que tiene actividad similar a la de los opiáceos, pero que no se obtiene del opio.

El Informe 2018 ofrece información relevante en su sección de opioides como el cultivo de la amapola, las incautaciones de los opiáceos, el mercado global de éstos. En la siguiente tabla se aprecia cómo ha sido el comportamiento del cultivo de la amapola y la producción de opio a partir del año 2006.

Tabla 9. Cultivo de la amapola y producción de opio 2006-2017



Fuente: (United Nations, 2018, pág. 18)

Al documentar el cultivo de la amapola afirma:

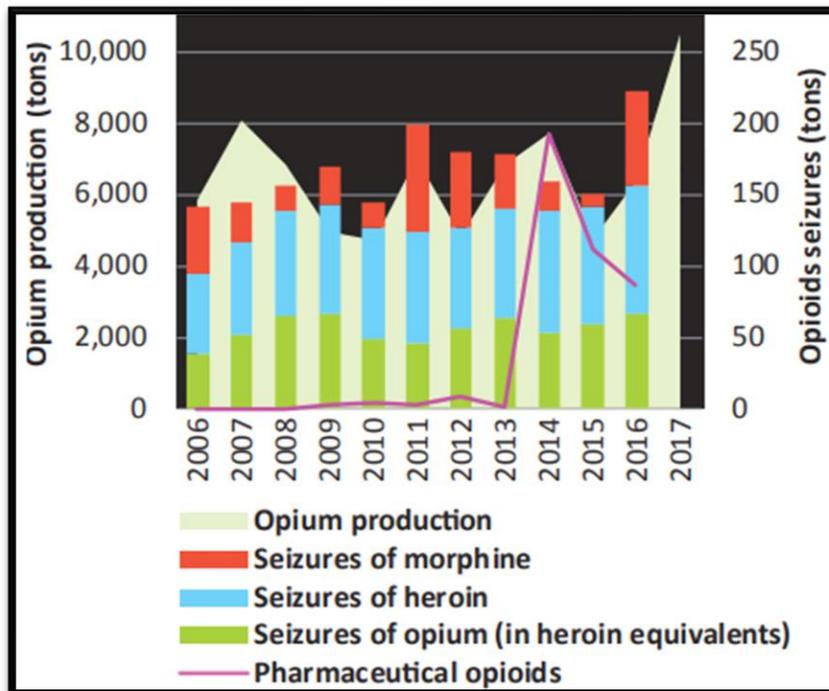
The total area under opium poppy cultivation worldwide is estimated to have increased by some 37 per cent to almost 420,000 and from 2016 to 2017, primarily

reflecting an increase in the cultivation of opium poppy in Afghanistan. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 12)

Y una vez cosechada la amapola, resulta la producción de opio. En ese sentido, el Informe 2018 continua:

Of the 10,500 tons of opium produced worldwide in 2017, it is estimated that some 1,100-1,400 tons remained unprocessed for consumption as opium, while the rest was processed into heroin, resulting in an estimate of between 700 and 1,050 tons of heroin manufactured worldwide (expressed at export purity), 550-900 tons of which were manufactured in Afghanistan. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 13)

Tabla 10. Producción global de opio y cantidades de opioides incautados 2006-2017



Fuente: (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 14)

La situación del cultivo de la amapola y la producción de opio y sus derivados y sus incautaciones cambia por razón del territorio. En Asia se produce ilegalmente más del noventa por ciento del opio y también ahí se dan los mayores porcentajes de incautaciones de heroína y morfina. Al ser Afganistán el principal productor de opio, los países

circunvecinos son quienes ven incrementadas las incautaciones de estas sustancias. La situación es diferente en Europa y en América.

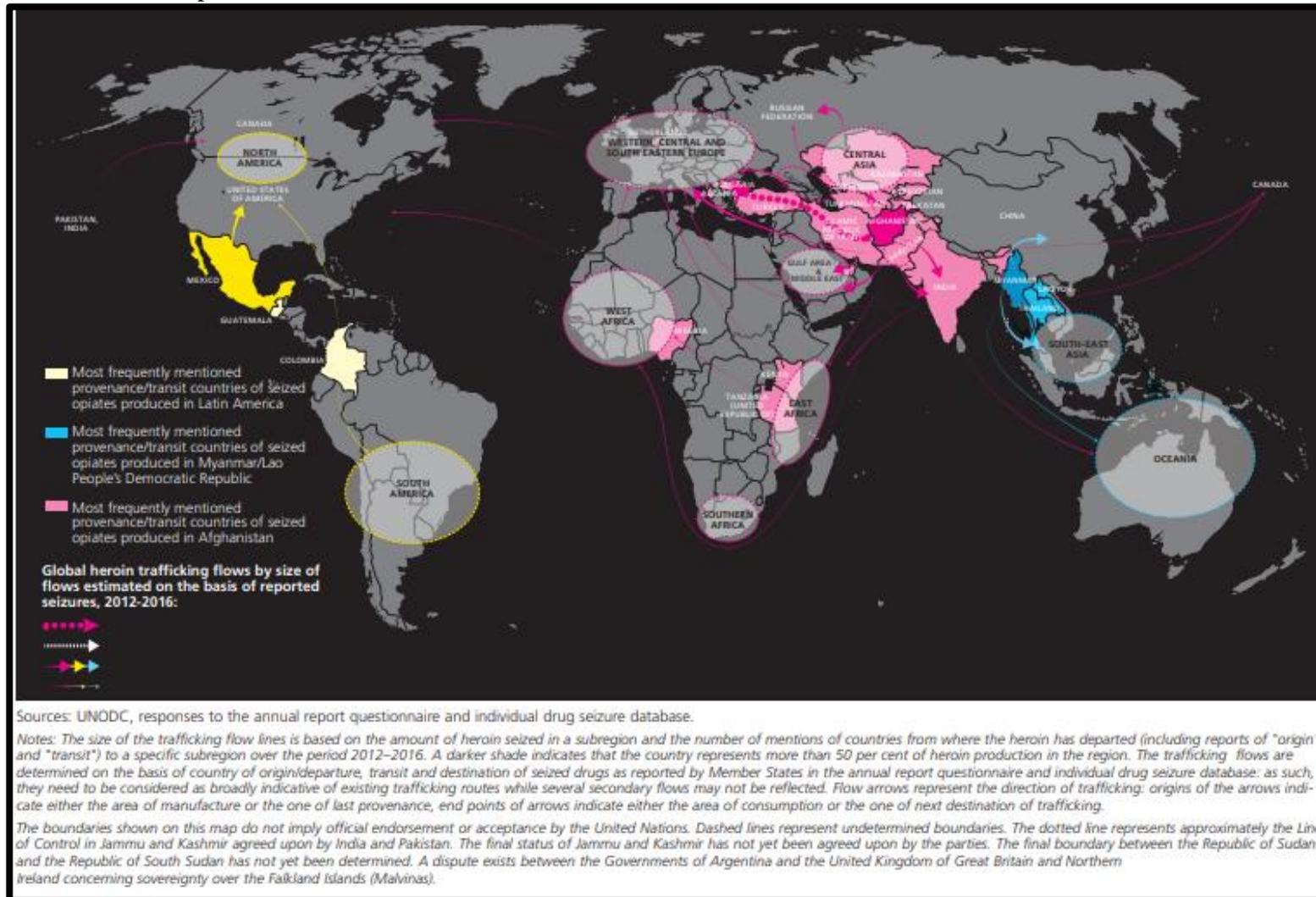
In Europe, the quantity of heroin and morphine seized fell by 32 per cent, to 11 tons, from 2015 to 2016, the smallest quantity seized since 1997, reflecting a decrease of 11 per cent in West and Central Europe, a decrease of 31 per cent in South-Eastern Europe, and a decrease of 67 per cent in Eastern Europe.

In 2016, the quantity of heroin and morphine seized in the Americas decreased, for the first time in years, by 22 per cent, mostly in North America (-25 per cent). Nevertheless, almost 90 per cent of all heroin and morphine interecepted in the Americas was seized in North America, which is home to both the main heroin manufacturing country in the Americas (Mexico) and the main consumption country (United States). (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, págs. 15-16)

Otro aspecto relevante en esta sección es el de los flujos de los mercados de estas sustancias. La principal ruta de tráfico de opiáceos se encuentra en los Balcanes. En dichos lugares se ha incautado el 37 por ciento del total de estas sustancias comparado con las que se realizaron durante el 2016. Los países en dónde se han ejecutado las incautaciones son la República Islámica de Irán y Turquía. Otras naciones que constituyen dicha ruta son Turquía, Bulgaria, Rumania, Hungría, Paquistán, Azerbaijan, Georgia, Ucrania y Moldovia. A partir de dicha ruta se trafican estas drogas a Europa y África del Este y del Oeste.

Estas drogas llegan a la Federación Rusa a través de las naciones de Asia central, en especial Tajikistan, Kazakhstan y Azerbaijan. Myanmar, por su parte, trafica estas drogas a China, Tailandia y Oceanía.

Tabla 11. Principales rutas del tráfico de heroína 2012-2016



Fuente: (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 18)

La mayoría de la heroína y morfina que llegan a Estados Unidos se contrabandea principalmente en México, pero también vía Colombia y Guatemala.

Analysis of heroin samples in the United States over the past decade shows the increasing predominance of Mexico (90 per cent of samples analysed in 2015) as a source country of the drug, while importance of countries in South America (3 per cent) has declined markedly. South-West Asia accounted for around 1 per cent of the samples analysed in 2015. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 19)

El último aspecto por tratar, en esta descripción de los opiáceos y los opioides, es el del uso no farmacéutico de los últimos. Una vez más se muestra la diversidad.

Despite the paucity of data in many subregions, the trafficking of and the non-medical use of pharmaceutical opioids seem to be an increasing concern for both law enforcement agencies and public health professionals in many countries, although the extent and type of pharmaceutical opioids used for non-medical purposes may differ. In North America, for example, hydrocodone, oxycodone, codeine and tramadol are the main pharmaceutical opioids that are used for non-medical purposes, while methadone, buprenorphine and fentanyl are the main pharmaceutical opioids misused reported in Europe. In countries in West Africa, North Africa and the Near and Middle East, tramadol is the main substance used by people reporting non-medical use of pharmaceutical opioids. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 22)

La segunda categoría de droga que es objeto de análisis en el Reporte de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen correspondiente al año 2018 es la cocaína. Su cultivo se está expandiendo en los últimos años y su mercado se encuentra principalmente en América del Norte, Europa central y occidental, África y Asia.

After the peak in 2000, there was a long-term downward trend in coca bush cultivation that came to an end in 2013, and since then the global area under coca bush cultivation has increased by 76 per cent to reach 213,000 ha in 2016.

...

As a consequence of large increases in the areas under coca bush cultivation and improved cocaine manufacture know-how in the main coca leaf producing areas, global cocaine manufacture is estimated to have reached an all-time high of some 1,410 tons in 2016, an increase of 25 per cent from the previous year. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, págs. 29-30).

La siguiente droga para caracterizar es el cannabis. El Informe 2018 aporta la siguiente información:

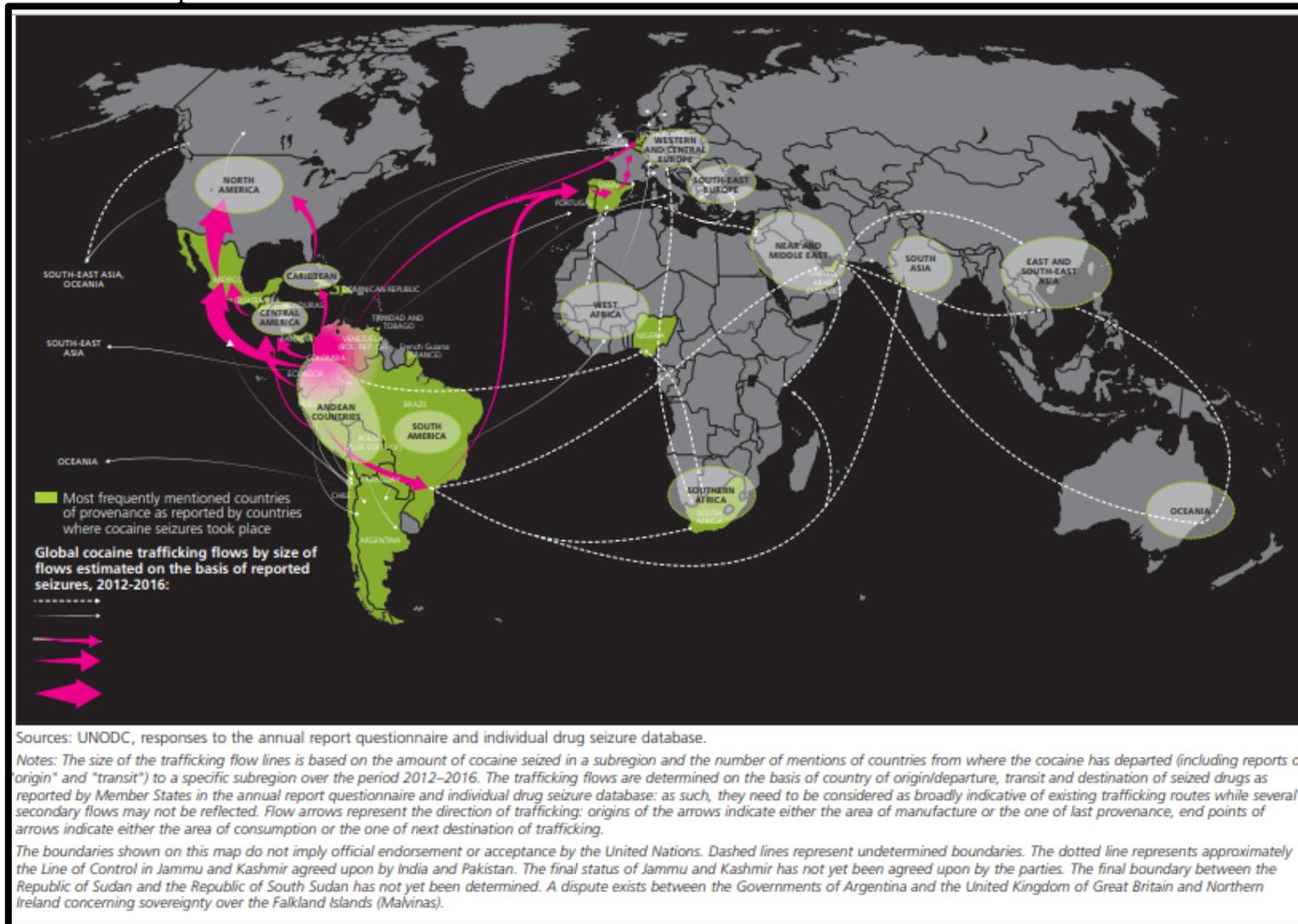
The largest quantity of cannabis herb seized in 2016, accounting for almost two thirds of the global total, was reported in the Americas. North America accounted for 39 per cent of the global total, and South America and Central America and the Caribbean for 23 per cent. The next largest seizure amounts reported for regions were those of Africa (17 percent), Asia (14 per cent), Europe (6 per cent) and Oceania (0.2 per cent). (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 39)

En el continente americano, el mercado de la marihuana presenta las siguientes características. México -especialmente Sinaloa y estados colindantes- es el principal país en dónde se trafica y tiene como destino Estados Unidos. También Canadá y Estados Unidos cuentan con plantaciones de esta droga. En América del Sur son Colombia, Paraguay y Jamaica las principales naciones en donde se cultiva y en su mayoría es para consumo dentro de la región.

En África, por su parte, son Ghana, Mozambique, Nigeria, Suazilandia, Sudáfrica y Zambia las naciones en donde se cultiva la marihuana, la cual tiene como destino el Reino Unido, Holanda e Italia.

El cultivo y consumo de la marihuana en Asia tiene carácter local. Sobresalen la India, la República Islámica de Irán y Afganistán como países productores y comercializadores y se distribuye en Asia Central y la Federación Rusa. A Japón, Corea, Hong Kong y China le surten cargamentos provenientes de Canadá y Estados Unidos.

Tabla 12. Principales rutas del tráfico de heroína 2012-2016



Fuente: (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 34)

El caso de Europa y el cultivo y comercio de la marihuana en su modalidad de planta muestra que la mayoría de esos países la producen. Sobresalen Holanda y Albania los cuales han reportado la erradicación de la planta de marihuana.

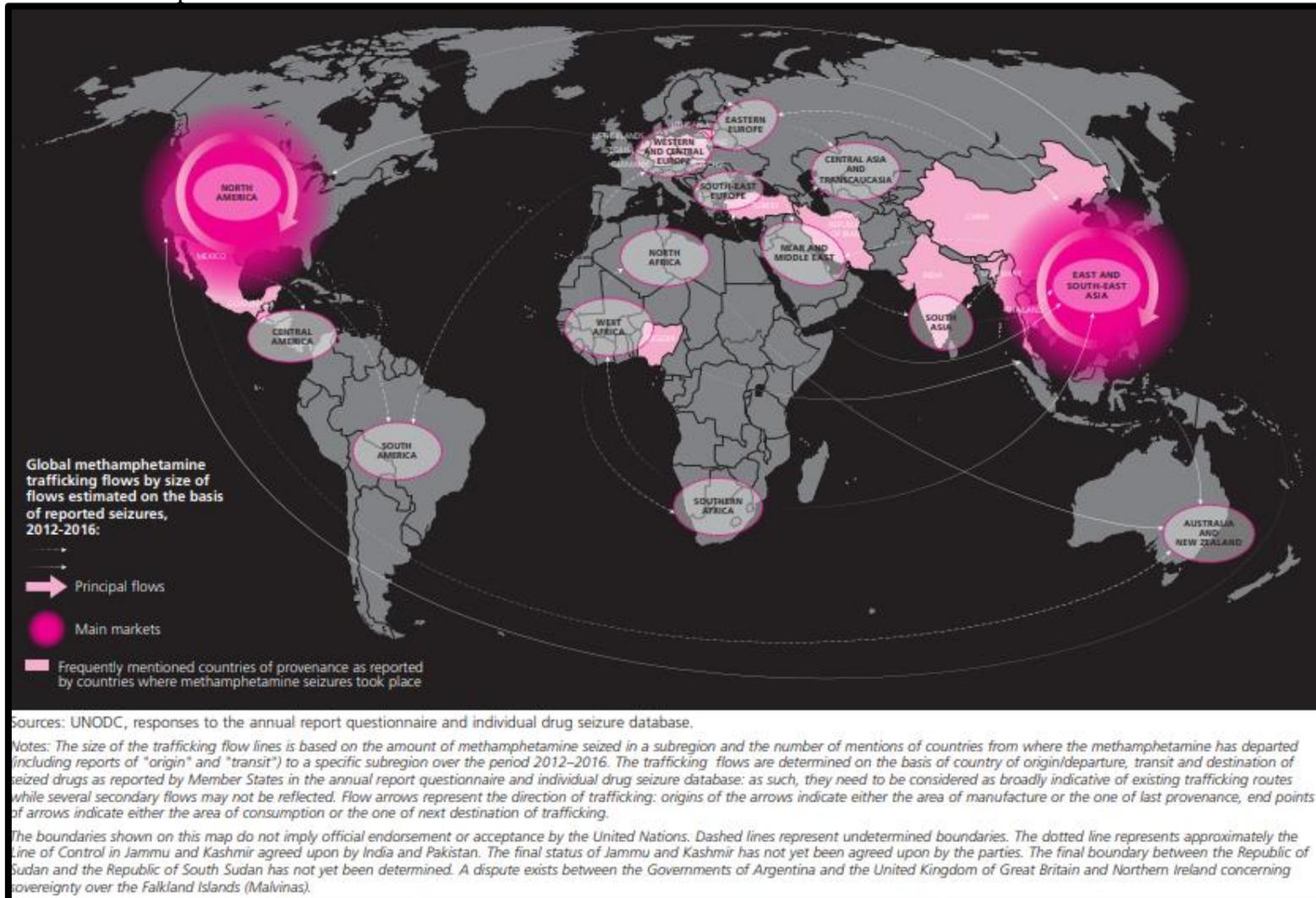
Albania and the Netherlands reported the largest eradication of cannabis plant in Europe in recent years (Albania reported the eradication of 5,205 outdoor sites with a total of 2,536,288 cannabis plants in 2016; and the Netherlands reported the eradication of 5,856 indoor sites with a total of 994,068 cannabis plants) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 40)

La última categoría de drogas que es documentada en el Informe 2018 es la relacionada con las drogas sintéticas y que se denominan estimulantes del tipo anfetamínico (ATS) -metanfetaminas, anfetaminas, éxtasis- y nuevas sustancias psicoactivas (NPS).

... methamphetamine has long been available in the form of both crystalline methamphetamine and methamphetamine tablets, but crystalline methamphetamine use has now become a key concern. Also called “cristal meth”, “ice” or “shabu”, crystalline methamphetamine is usually of much higher purity than the tablet form. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 55)

Las incautaciones de esas sustancias han incrementado desde el año 2016. Las principales regiones en donde se han ejecutado son Norteamérica seguida por Asia del Sur y del Este. También hay datos de las regiones de Europa Occidental y Central, al igual de la India, Irán, Nigeria y Turquía.

Tabla 13. Principales rutas de tráfico de metanfetaminas.



Fuente: (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 56)

Las drogas sintéticas que mayor diversificación han tenido son las psicoactivas.

Among all NPS reported to UNODC by the end of 2017, synthetic cannabinoids constitute the largest category in terms of the number of different substances reported (251 substances), followed by the categories of “other substances” (155), synthetic cathinones (148) and phenethylamines (136). Only a comparatively small number of tryptamines, piperazines, aminoindanes and plant-based NPS are reported annually. The category of “other substances”, which includes structurally diverse substances, has grown considerably, especially since 2014, totalling 155 substances by the end of 2017. This category includes NPS-derivatives of prescription medicines, including fentanyl analogues and derivatives of benzodiazepine. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 60)

En conclusión, respecto de la producción de las drogas como elemento del MAD se puede afirmar que:

- ✓ La distinción entre lo que pueda considerarse droga tiene dos fuentes. Por una parte, la perspectiva médica y por otra la jurídica. Desde la óptica de la salud, lo que caracteriza a esas sustancias está en relación en los efectos que causa en el cuerpo (estimulante, deprimente, narcótico o alucinógeno).
- ✓ Se identificaron drogas que ocupan más la atención que otras en el debate. Y ello por el interés que tienen las normas jurídicas sobre ellas.
- ✓ En el siglo XX se fortalecen mecanismos para documentar la producción, el consumo, las incautaciones, las rutas de tráfico de drogas, gracias a los Informes de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.
- ✓ La sistematización de la información permite distinguir diferentes escenarios en cuanto al tipo de droga y sus mercados.

Daños resultantes de la Calidad de las Drogas (CAD) y de la Victimización de los Consumidores (VC).

Hans Mathieu y Catalina Niño (2013) sostienen que la situación descrita respecto de la producción y consumo de drogas en la actualidad y desde un modelo que criminaliza las conductas relacionadas con ellas impacta negativamente la calidad de las drogas y la consecuente victimización de los consumidores.

El que hasta ahora la oferta se dé en mercados ilegales y los consumidores estén sujetos a persecución ha ocasionado altos niveles de daño, tanto por la mala calidad de las drogas como a causa de la victimización a que son sometidos los consumidores por parte de los traficantes y las políticas represivas. (59)

Ha quedado por sentado que la definición de las drogas nos aporta dos maneras de pensarlas. Por una parte, la que señala la naturaleza de tales sustancias, sean naturales o sintéticas y por el otro lado, la que ha acaparado la atención en el debate y que son aquellas tenidas por ilegales. El tabaco, el alcohol, son drogas por los efectos que provocan en el organismo. Pero no se les incluye en el análisis de las drogas más llamativas como los opiáceos, los opioides, los tipos de cannabis y las drogas sintéticas. Y ambas producen daños en la salud y victimización de los consumidores.

General population surveys provide information on rates of alcohol consumption as well as the prevalence of problem drinking. Next to caffeine, alcohol is the second most used psychoactive substance ... Drinking problems typically have been defined as either diagnosis-based or symptom-based (Wagner, Sobell, & Sobell, 2007, pág. 170)

Un aspecto fundamental en esta sección es la distinción entre abuso y dependencia de las drogas. Existe abuso de las sustancias cuando las personas confían excesivamente en ellas, lo que resulta en daños en sus relaciones, incluidas las laborales. Los individuos que abusan de las drogas se ponen en riesgo y a quienes se encuentran a su derredor. Por su parte la dependencia de las drogas se verifica cuando la gente organiza su vida alrededor de ellas. La tolerancia y la abstinencia hacia las drogas es lo que permite la distinción entre abuso y dependencia. La tolerancia entendida como la necesidad de incrementar las dosis

de las drogas para obtener los deseos obtenidos y la abstinencia en relación con los síntomas que ocurren al momento de interrumpir su consumo.

La Sociedad Norteamericana de Psicología caracteriza el trastorno por el uso de sustancias a partir de dos elementos; patrones de mala adaptación por el uso de sustancias que le provocan un deterioro significativo de la angustia y la presencia de dos de los siguientes síntomas en un período de un año.

- ✓ La sustancia se toma a menudo en cantidades mayores durante periodos más prolongados
- ✓ Mucho tiempo dedicado a tratar de obtener, usar, recuperarse de los efectos de las sustancias.
- ✓ Uso continuado de las sustancias a pesar de los problemas sociales e interpersonales causados por ellas.
- ✓ Continuar usando las sustancias a pesar de situaciones que representan riesgos físicos.
- ✓ Ansia por el uso de las sustancias.
- ✓ Problemas por los efectos de la abstinencia
- ✓ Esfuerzos fallidos o deseos persistentes de reducir o controlar el abuso de las sustancias.
- ✓ Incumplimiento de las principales obligaciones laborales, escolares o familiares por el abuso de sustancias.
- ✓ Cese o reducción de actividades sociales, ocupacionales o recreativas importantes por el uso de sustancias.
- ✓ Continuar usando las sustancias aún cuando cause empeoramiento de problemas físicos o psicológicos.
- ✓ Problemas por los efectos de la tolerancia

Pero ¿a qué se refiere la calidad en el MAD? ¿A qué daños se refiere? ¿Cuáles son los criterios para determinar la victimización? ¿Quiénes son esos consumidores? Las respuestas a estas preguntas dependen del marco teórico desde el cual se abordan. Y sus consecuencias no son inocuas.

Si, por ejemplo, se utiliza el criterio biológico, clínico y médico de las drogas, sobre todo por los efectos que causan en el consumidor, hay que incluir sustancias que son socialmente aceptadas, pero que no se les denominan drogas, a pesar de que causan los

mismos efectos que las que por decisiones legales y políticas se ha determinado calificar como drogas.

El control de la calidad del tabaco encuentra su marco de referencia en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, pues en sus artículos 9 y 10 solicita a los países que regulen tanto el contenido como la publicidad de los productos del tabaco. De esta forma, en el mes de octubre de 2016 se reunió en Canadá un grupo de trabajo de dicha organización para validar los métodos a utilizar para probar y medir la nicotina, amonio y humectantes presentes en los cigarros (World Health Organization, 2018). Y así se llegó a establecer la ISO 3308:2012 que establece las definiciones y condiciones estándares para las máquinas analíticas utilizadas en la producción de cigarrillos (International Organization for Standardization, 2018). Estas pruebas realizadas con las máquinas analíticas pueden ser utilizadas para evaluar los riesgos del producto.

El consumo del tabaco, a pesar de las normas de calidad para su fabricación, explica enfermedades y muertes asociadas. Según la Organización Mundial de la Salud, una de cada tres defunciones cuyo origen es el consumo del tabaco o por inhalar humo por no fumadores, es consecuencia de enfermedades cardiovasculares.

El consumo de tabaco y la exposición al humo ajeno están entre las grandes causas de ECV (enfermedades cardiovasculares), y contribuyen a aproximadamente un 17 % de las muertes mundiales por ECV, es decir, unos 3 millones de defunciones al año.

El riesgo cardiovascular aumenta con la cantidad de tabaco fumado y los años de consumo. No obstante, aunque hay una clara relación entre la cantidad de tabaco fumado por día y el riesgo cardiovascular, esta relación no es lineal. El riesgo aumenta considerablemente incluso con una baja exposición al humo de tabaco, como ocurre con la exposición al humo ajeno. (Organización Mundial de la Salud, 2018, pág. 7)

Aunado a las enfermedades cardiovasculares se encuentran el cáncer de pulmón, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica y arteriosclerosis periférica, la enfermedad

pulmonar obstructiva crónica, la bronquitis y el enfisema pulmonar. Entonces, a pesar de que el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco es la ocasión para que los países realicen actividades encaminadas a regular la producción del tabaco y su publicidad, ello no implica la calificación del tabaco como una droga como aquellas que captan la atención en los medios de comunicación y los gobiernos para declarar guerras en su contra, a pesar de las muertes que causa el consumo del tabaco. Por ello, la victimización de los consumidores de tabaco, desde la perspectiva jurídica y social, no adquieren los mismos matices que los existentes en los consumidores de bebidas alcohólicas y mucho menos en las drogas calificadas como ilegales.

Por otra parte, existen Normas Oficiales Mexicanas que deben ser mencionadas con relación a la producción y calidad de varias bebidas alcohólicas como charanda (NOM-144-SCFI-2000), sotol (NOM-159-SCFI-2004), bacanora (NOM-168-SCFI-2004), vino (NMX-V-012-NORMEX-2005), ginebra (NMX-V-020-NORMEX-2008), brandy (NMX-V-018-NORMEX-2009), vino espumoso y vino gasificado (NMX-V-047-NORMEX-2009), ron (NMX-V-002-NORMEX-2010), tequila (NOM-006-SCFI-2012), whisky (NMX-V-001-NORMEX-2012), sidra (NMX-V-011-NORMEX-2013), alcohol etílico (NMX-V-034-NORMEX-2016), mezcal (NOM-070-SCFI-2016), vino generoso (NMX-V-030-NORMEX-2016) y vodka (NMX-V-019-NORMEX-2016).

Aunado a la diversidad de bebidas alcohólicas, existen Normas Oficiales Mexicanas que se refieren a ellas, independientemente de sus diferencias específicas, entre ellas están:

- ✓ NMX-V-005-NORMEX-2013. Bebidas alcohólicas. Determinación de aldehídos, ésteres, metanol y alcoholes superiores. Métodos de ensayo.
- ✓ NMX-V-006-NORMEX-2013. Bebidas alcohólicas. Determinación de azúcares. Azúcares reductores directos y totales. Métodos de ensayo.
- ✓ NMX-V-013-NORMEX-2013. Bebidas alcohólicas. Determinación del contenido alcohólico (por ciento de alcohol en volumen a 20° C (% Alc.Vol). Métodos de prueba.
- ✓ NMX-V-015-NORMEX-2014. Bebidas alcohólicas. Determinación de acidez total, acidez fija y acidez volátil. Métodos de prueba.
- ✓ NMX-V-017-NORMEX-2014. Bebidas alcohólicas. Determinación de extracto seco y cenizas. Método de ensayo.

- ✓ NOM-199-SCFI-2017. Bebidas alcohólicas. Denominación, especificaciones fisicoquímicas, información comercial y métodos de prueba

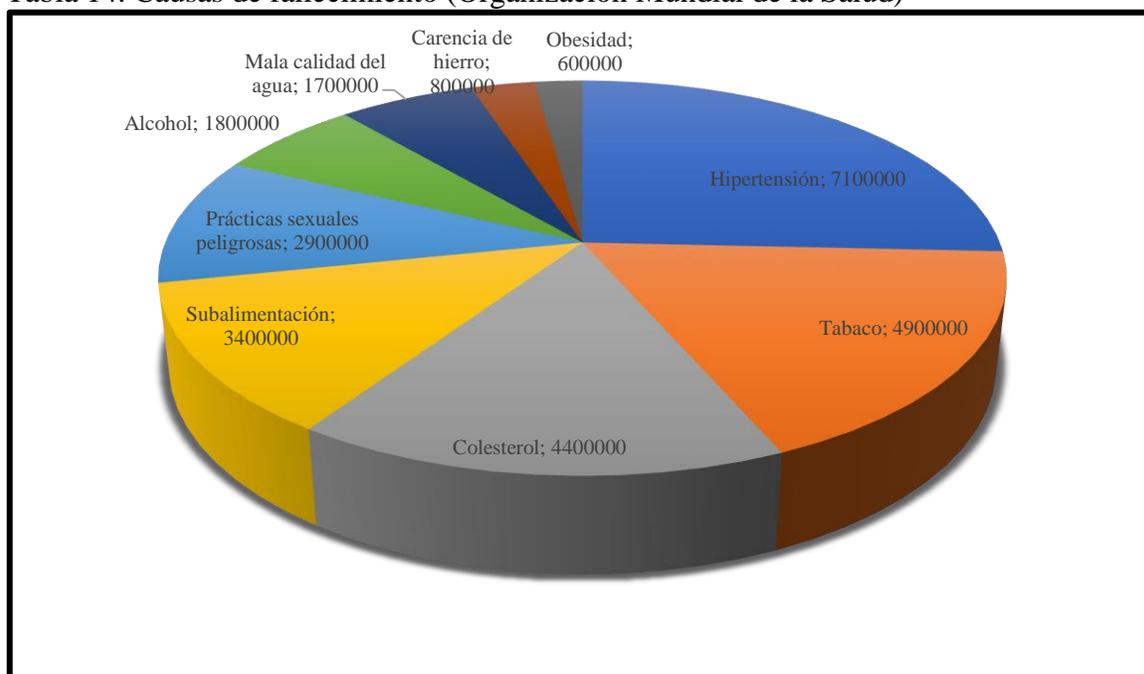
Y ¿qué decir del consumo del alcohol?

En 2008, cerca de dos terceras partes de las muertes en el ámbito global, 36 millones, fueron causadas por enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), principalmente enfermedades cardiovasculares (48%), cáncer (21%), enfermedades respiratorias crónicas (12%) y diabetes (3%).

Los principales factores de riesgo comunes que causan la ECNT son el consumo de tabaco, una dieta poco saludable, inactividad física y el abuso del alcohol. Se estima que aproximadamente 3.2 millones de personas mueren al año a causa del abuso en el consumo de alcohol, lo que significa 3.8% del total de muertes por enfermedades crónicas. Su consumo está asociado con un mayor riesgo de sufrir lesiones no intencionales, lesiones por violencia física, conductas sexuales riesgosas, cáncer de mama, pérdida de productividad, problemas familiares, conductas de riesgo y deterioro cognoscitivo en edades avanzadas. (Guerrero, Muños, Sáenz, Pérez, & Reynales, 2013, pág. 283)

De tal manera que estas dos drogas legales; tabaco y alcohol, se convierten en un problema de salud pública. A pesar de existir normas para la producción y la calidad de dichas sustancias, ello no conlleva a que su consumo no traiga aparejados problemas de salud pública, manifestados en diversas enfermedades e incluso la muerte. De acuerdo con Ramon del Llano (2015), la Organización Mundial de la Salud identifica como las diez causas de fallecimiento a la hipertensión, el tabaco, el colesterol, la subalimentación, las prácticas sexuales peligrosas, principalmente a causa del SIDA, el alcohol, la mala calidad del agua, la carencia de hierro y la obesidad.

Tabla 14. Causas de fallecimiento (Organización Mundial de la Salud)



Fuente: (Del Llano, 2015, pág. 334)

Existen otras sustancias sobre las cuales pende de manera significativa el calificativo de droga. ¿Qué decir de sus consumidores? El Informe Mundial sobre las drogas 2018.

Las cifras generales relativas a los consumidores de drogas apenas han variado en los últimos años, pero tras esa aparente estabilidad se esconden los impactantes cambios que están experimentando los mercados de las drogas. Las drogas disponibles desde hace tiempo, como la heroína y la cocaína, coexisten cada vez más con las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) y se ha producido un aumento del consumo con fines no médicos de medicamentos sujetos a prescripción médica (bien desviados de los cauces lícitos, bien fabricados ilícitamente). También va en aumento el consumo de sustancias de origen desconocido que se suministran por cauces ilícitos y se hace pasar por medicamentos, cuando en realidad están destinadas al consumo con fines no médicos. (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2018, pág. 1)

De esta manera, la denominación artificial entre drogas legales e ilegales no minimiza los riesgos que implica el consumo de ambas. Pero si ese consumo se realiza sobre sustancias calificadas como ilegales, el consumidor además es un individuo que comete una actividad ilegal.

La historia ha sido escenario en donde se han protagonizado persecuciones en contra de consumidores ilegales de drogas. La primera droga en captar la atención para su regulación en el siglo XX fue el opio. Y sobre su consumo se puede afirmar:

Al parecer, hacia mediados del siglo XIX se tuvo la primera noticia del opio en Europa. Es muy socorrida la noticia de que, proveniente de la India y de China, el hábito de fumar y consumir el jugo procesado del *papaver somniferum* se introdujo en las sociedades occidentales a partir del contacto con Oriente. Con las llamadas Guerras del Opio entre Inglaterra y China a mediados del siglo XIX, el tema fue cada vez más recurrente. Por ejemplo, en *El Instructor*, una publicación inglesa dirigida al público de habla española de 1838, se dedicaba una amplia sección al consumo de opio que caracterizaba a los chinos, reconociendo que entre ellos se había convertido en un “vicio”, a pesar de que tal sustancia “es el narcótico más poderoso que conocemos y al mismo tiempo una de las más preciosas medicinas que se han descubierto”. (Pérez, 2016, pág. 33)

De tal manera que el consumo de drogas ilegales fue identificándose con delincuencia, con pobreza, con moralidad. Incluso hay drogas que se consumen entre clases sociales y se incluyen o excluyen consumidores:

La rápida infiltración de innovaciones técnicas, de patrones económicos, políticos y culturales que exportaban tanto el expansionismo europeo como la ambición económica estadounidense, sirvieron de modelo para los grupos dominantes del país. Por ahí se fueron ratificando algunas ideas sobre el proceso “civilizatorio” que debían seguir los mexicanos afiliados a la ilusión de la modernidad. El consumo de la marihuana, de los hongos, del peyote y de las drogas más modernas como la heroína o la cocaína tendía a mostrar cierta propensión hacia la irracionalidad y, por lo tanto, resultaba condenable. Poco a poco se irían asociando con la locura y con la delincuencia, pero lo que lo sentenciaba a una posible penalización social era su

condición de medio de evasión y recreación de los sectores más vulnerables: eran drogas y plantas que pertenecían o podían llegar hasta el “populacho”, la “plebe” o el “pueblo bajo”. Las clases dirigentes atribuían el atraso del país a estos sectores mayoritarios que padecían lo que ellas mismas llamaban “patologías sociales intrínsecas” del pueblo mexicano. Había que combatir las, pues, para poder impulsar la modernización. (Pérez, 2016, pág. 109)

Por lo tanto, los consumidores de las drogas pueden ser vistos como criminales o como víctimas. Los primeros por hacer uso de las que, en su contexto social, económico y cultural, son consideradas como drogas ilegales. Los segundos por los estragos que las adicciones crean, sobre todo por falta de calidad en su producción, hecho que ya advierte la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen en el Informe multimencionado.

Ingresos por drogas que obtiene el crimen organizado (IDCO).

El artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional -conocida también como Convención de Palermo- distingue dos tipos de grupos. El primero lo llama “grupo delictivo organizado” y por él se entiende un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúa concertadamente para cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a dicha Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. El segundo lo denomina “grupo estructurado” y se trata de un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada, (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004). En ambos casos, lo que califica la ONU como delincuencia organizada transnacional van más allá de las redes del narcotráfico.

Y como muestra hay que señalar lo establecido en los artículos 5, 6, 8, 10 y 23 de la citada Convención, pues en ella se detallan cuáles son los delitos que cometen esos grupos delictivos organizados y esos grupos estructurados.

Cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos, a fin de establecer la responsabilidad de personas jurídicas

por su participación en delitos graves en que esté involucrado un grupo delictivo organizado, así como por los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención. (artículo 10, párrafo 1)

De ser así, la delincuencia transnacional organizada no sólo es narcotráfico, sino más bien las conductas que se encuentran descritas en los artículos mencionados en dicha disposición convencional.

El artículo 5 de dicho documento internacional establece que cada Estado parte debe adoptar medidas legislativas y de otra índole para tipificar como delito la conformación de un grupo delictivo organizado o de un grupo estructurado, ya sea en su modalidad de autoría o de participación. Por su parte, en el artículo 6 se penalizan:

- i. La conversión o transferencia de bienes producto de delitos de los grupos delictivos organizados o de los grupos estructurados, con el propósito de disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a los involucrado a eludir las consecuencias jurídicas de estos delitos.
- ii. La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son productos del delito.
- iii. La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto de un delito.
- iv. La participación en la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo, así como la asociación y confabulación para cometerlos, el intento de cometerlos, y la ayuda, incitación, facilitación y asesoramiento en aras de su comisión.

En el caso del artículo 8 de la Convención de Palermo, lo que se solicita a los Estados parte que se tipifiquen delitos cometidos por funcionarios públicos y que tengan relación con la delincuencia organizada transnacional y con los grupos delictivos organizados y con los grupos estructurados.

Aunado a esta distinción normativa cabe interpretarla desde dos nociones académicas propuestas por Garay y Salcedo (2012): la Captura del Estado (CdE) y la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE).

De esta manera, ampliando la definición tradicional de Captura del Estado, puede decirse que cuando intervienen individuos o grupos ilegales, como mafias, narcotraficantes o grupos paramilitares o subversivos, podrá configurarse una un tipo de Captura Avanzada del Estado (CAde), gracias a la intervención de agentes con capacidad para ejercer violencia como mecanismo que sustituye o complementa el soborno. Ambos casos, con participación de agentes legales e ilegales, son coherentes con el sentido literal de la “Captura del Estado” como un proceso originado desde *fuera* del Estado y realizado por agentes externos. (Garay & Salcedo, 2012, pág. 36)

En ese orden de ideas, desde el discurso de los aparatos estatales y amparados en una política prohibicionista de drogas ilegales, se justifica ampliamente la lucha contra el narcotráfico, amparado bajo los parámetros de la Convención de Palermo, para dotar de legitimidad a la violencia generada. Y entonces son los grupos de narcotraficantes los que están actuando desde fuera del Estado para realizar sus actividades ilícitas.

Un subsecuente proceso, denominado Reconfiguración Cooptada del Estado (RCde), sucede en situaciones de corrupción avanzada y compleja, y presenta las siguientes características: *i*) participación de individuos y grupos sociales legales e ilegales; *ii*) beneficios perseguidos no sólo de carácter económico sino penal e incluso de legitimación social; *iii*) coerción y establecimiento de alianzas políticas que complementan o sustituyen el soborno, y *iv*) afectación de diferentes ramas del poder público y distintos niveles de administración. (Garay & Salcedo, 2012, pág. 36)

De esta manera, determinar los ingresos de la delincuencia organizada bajo los parámetros de la RCde y por razón de los grupos delictivos organizados en el contexto de la Convención de Palermo, resulta sumamente complejo. Pues dentro de esos grupos se encuentran también actores estatales. Aunado a este argumento hay que considerar que las estimaciones financieras de Global Financial Integrity consideran que la principal actividad de las organizaciones delictivas son el tráfico de drogas -\$320 mil millones de dólares anuales-, seguido de la falsificación de documentos migratorios -\$250 mil millones de dólares anuales-, la trata de personas -\$31.6 mil millones de dólares anuales-, la venta ilegal

de petróleo -\$10.8 mil millones de dólares anuales- y el tráfico de vida silvestre -\$10 mil millones de dólares anuales-. (Meza, Guerra, & Corona, 2018, pág. 24).

También hay que incluir en esos ingresos de la delincuencia organizada

(...) las tendencias que pueden desencadenar en una expansión de mercados ilícitos de la heroína, los opioides sujetos a prescripción médica y la cocaína, impulsada por la demanda. Esa nueva dinámica es preocupante, ya que puede tener un efecto especialmente perjudicial en los países de escasos recursos, donde pueden hacer estragos en la salud y debilitar la situación de la seguridad. (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2018, pág. 17)

Por lo tanto, determinar los ingresos que obtiene la delincuencia organizada por drogas es una empresa en dónde se presentan varios escenarios. Lo más importante es no reducir la delincuencia organizada a las redes del narcotráfico, pues ya la Convención de Palermo es coincidente en ello. Otro escenario es el de las drogas legales en dónde se presentan con mayor frecuencia mercados ilegales para la confección de drogas sintéticas. Y finalmente, en esos escenarios no debe excluirse al gobierno, a través de diversas agencias, que propician o participan en dichos grupos delictivos organizados o grupos estructurados, ya sea en el contexto de la captura del estado (CdE) y/o la reconfiguración cooptada del estado (RCdE).

La conjunción de todos los elementos del MAD posibilita la existencia de diferentes modelos de regulación de las drogas, los cuales serán abordados a continuación.

Modelos de regulación de las drogas.

La diversificación entre diferentes modelos de J del MAD se explica por la misma naturaleza de ambas nociones. En efecto, en la J es posible identificar tres niveles; internacional, transnacional o comunitario y local. Y la relación entre estos no está exenta de contradicciones. Y del MAD se puede afirmar que:

A pesar de las dificultades para cambiar el régimen internacional contra las drogas y el paradigma prohibicionista imperante, desde hace algunas décadas en muchos lugares se adelantan políticas públicas novedosas, en particular en lo que se refiere al consumo de drogas, teniendo en cuenta que en ese escenario es en el que las

convenciones sobre la materia dejan espacio a los gobiernos para ensayar modelos que se alejan de la prohibición y la criminalización y se acercan más a la salud pública. Algunos de los más conocidos son los *coffe shops* en Holanda, la descriminalización del consumo de todas las drogas ilícitas en Portugal y los clubes cannábicos en España. En Estados Unidos, el principal promotor del prohibicionismo, dieciocho estados han legalizado el uso medicinal de la marihuana y dos más su consumo recreativo. (Mathieu & Niño, Aspectos de la situación de las drogas ilegales y propuestas de reforma, 2013, pág. 30)

Los modelos prohibicionista y liberacionista de las drogas.

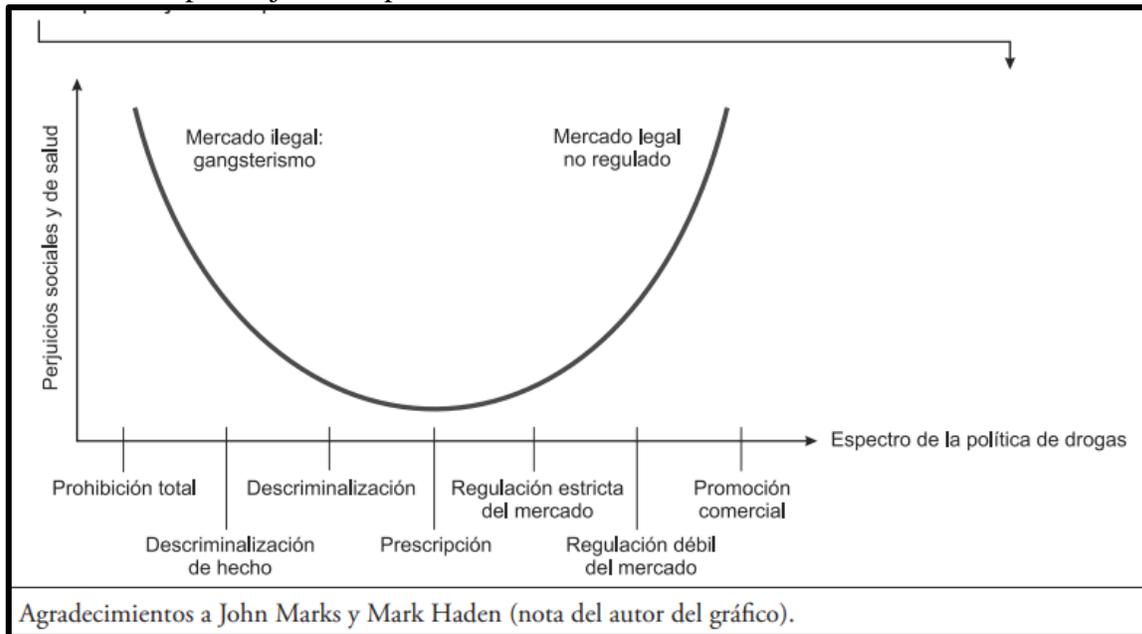
El prohibicionismo es un modelo de regulación de las drogas. ¿A qué tipo de drogas regula? A las drogas ilícitas, aunque como se ha visto ya existen también drogas legales como el alcohol y el tabaco, las cuales sostienen parte sustantiva de la economía por medio de empresas transnacionales que las producen. ¿De qué regulación se trata? Sobre todo, de normas prohibitivas a la producción, al consumo, a la venta, a la distribución. Pero no ofrece alternativa en cada uno de esos eslabones. Si se prohíbe el consumo ¿qué efectos tiene esto sobre la población? ¿puede el estado imponer una moral sobre sus ciudadanos y decidir qué sustancias ingerir y cuáles prohibir? ¿si el alcohol y el tabaco también causan adicción y efectos negativos similares a las drogas ilícitas, bajo qué parámetros se prohíben unas y se fomentan otras? En un momento de la historia tanto el tabaco como el alcohol estuvieron prohibidos y desataron una guerra en su contra y sin embargo se encuentran en el mercado y pueden ser consumidas por las personas sin restricciones.

El prohibicionismo ha sido la nota fundamental en materia de narcóticos. Si un régimen internacional es una serie de principios implícitos, normas, reglas y procedimientos de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales, entonces la política prohibicionista ha logrado establecer un régimen internacional antidrogas. Éste ha estado liderado por Estados Unidos, no ha sido cuestionado por la Unión Europea ni impugnado por las potencias emergentes de Oriente, y ha sido asimilado por América Latina e internalizado por la Organización de las Naciones Unidas. El régimen global antidrogas es de larga data pero adoptó su contorno actual a partir de

los años 1960 y está basado en la dinámica convencional de la seguridad nacional: un régimen reducido a los estados, intrínsecamente represivo, centrado en el control de la provisión y el tráfico de drogas, impuesto mediante presiones y amenazas y acompañado de leves concesiones menores. (Tokatlian & Briscoe, 2010, págs. 387-388)

Asimismo, el modelo prohibicionista presenta paradojas. Al señalar los costos que implica aquel, surgen cuestionamientos como si la prohibición se cierra sobre todas las drogas, pues en ese caso se estaría en la antípoda que es el modelo liberacionista. Y ello implica que el estado debe detener su intervención en el mercado de las drogas y no imponer formas de consumo. Al final de cuentas, las drogas son sustancias que se encuentran en el mercado y es en ese contexto en donde debe permitirse que sea éste quien imponga las reglas del juego. Una liberación total del mercado es igual de perniciosa que una prohibición total. (121)

Tabla 15. Las paradojas de la prohibición



Fuente: (Vargas, 2013, pág. 121)

El modelo liberacionista de las drogas deja éstas, ya sean lícitas o ilícitas en la decisión de los individuos y excluye la intervención estatal. Los consumidores de alcohol y de tabaco, a pesar de las campañas dirigidas a reducir su consumo, no son criminalizados por su adicción y parte de los recursos estatales y de los mismos consumidores se destinan a

enfrentar los efectos que tiene el consumo de tales sustancias. De esta manera, las drogas para este modelo liberacionista deben dejar de ser motivo de debate moral, sobre su consumo, pues es un hecho social. Y al hacer esto, el estado recibe ingresos por parte de las empresas que producen dichas sustancias a través de diversas vías, como pueden ser los impuestos que las empresas deben pagar, al igual que los consumidores.

En los extremos de la paradoja se encuentran dos escenarios reales. Por una parte, lo que el esquema de Vargas (2013) denomina bajo la etiqueta de mercado ilegal, como gangsterismo y que en el lenguaje de la Convención de Palermo se conocen como grupos delictivos organizados o grupos estructurados.

En el contexto de las guerras prohibicionistas del alcohol en Estados Unidos surgen los gansgters, así como ahora los narcotraficantes. Existió un mercado ilegal de producción de alcohol y su consumo no pudo evitarse a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos. Se han invertido en recursos económicos y humanos en contra de la guerra contra las drogas en diversas latitudes del orbe y al igual que en el caso del alcohol, no se ha podido evitar la producción, el consumo, la venta, la distribución. Más aún, ha suscitado la presencia de mercados ilegales.

El extremo del mercado ilegal es el del mercado legal no regulado. Y tal es la preocupación de la Oficina de Naciones Unidas contra el Delito y la Droga en su Informe 2018 cuando, como se expuso en líneas anteriores, da cuenta de cómo se acrecientan los escenarios en donde a partir de las drogas legales, las que se encuentran prescritas para usos médicos, se está generando un mercado ilegal para la creación de nuevas sustancias adictivas.

De manera transversal a ese eje de los prejuicios sociales y de la salud en donde se encuentran el mercado ilegal y el mercado legal no regulado, suceden varios escenarios que van de la prohibición total hasta la promoción comercial, pasado por la descriminalización, la prescripción y la regulación.

¿Deben prohibirse todas las drogas? ¿Deben permitirse todas las drogas? Los modelos prohibicionistas y liberacionistas de las drogas se encuentran en estos extremos y

sus efectos tienen varios impactos que se reflejan no sólo en la economía y en la sociedad, sino en la salud de los consumidores y su consiguiente victimización o criminalización.

Entre estos polos se encuentran dos modelos: de reducción de daños y de legalización selectiva.

Los modelos de reducción de daños y de legalización selectiva de las drogas.

Según Mathieu y Niño (2013), hay ejemplos que han puesto en práctica los gobiernos y que no obedecen a los modelos prohibicionista ni liberacionista. Por ejemplo, los *coffe shops* en Holanda. Este país distinguió en 1976 entre drogas de riesgo inaceptable o duras⁹ y drogas con riesgo aceptable o blandas¹⁰. La distinción tomó en cuenta tres criterios; los cambios en la personalidad del consumidor, los daños en la salud, los costos sociales.

De esta manera, el gobierno logró separar el mercado de drogas blandas del de drogas duras. El ejemplo más claro de esa política son los llamados *coffe shops*, en donde son permitidos la venta y el consumo de máximo cinco gramos de cannabis por persona. La idea es que los consumidores no tengan contacto con los vendedores ilegales, porque se supone que eso aumentaría la posibilidad de entrar en contacto con las drogas duras. Los *coffe shops* son una solución pragmática mediante la que el gobierno busca reducir el daño causado por el consumo (...) uno de los cuestionamientos que se plantea a este modelo es que, como el resto de la cadena de valor sigue siendo ilegal, incluso hasta la venta a los *coffe shops* se dejan espacios de ilegalidad difíciles de controlar. (Mathieu & Niño, Aspectos de la situación de las drogas ilegales y propuestas de reforma, 2013, pág. 31)

Otro de los ejemplos de estos modelos de reducción de daños y legalización selectiva es Portugal y la descriminalización de las drogas que ahí sucedió. Las causas de ello se encuentran en el VIH y el SIDA y su relación con el consumo de las drogas. En la década de 1990 esta problemática captó la atención de las autoridades gubernamentales y por ello el 1 de julio de 2001 entró en vigor la ley 30 de 2000, en la cual la compra,

⁹ Heroína, Éxtasis, Cocaína, Opio, Anfetaminas, LSD.

¹⁰ Cannabis (hierba y resina), hongos alucinógenos y drogas sedativas como Valium.

posesión y consumo de drogas ilegales deja de ser delito y se convierte en una falta administrativa. Lo que permanece como delito es la posesión para la venta.

La reforma permite la posesión y el consumo de todas las drogas ilegales, incluyendo el cannabis, la heroína y la cocaína, restringiendo la cantidad a la necesaria para el consumo individual por diez días. En la práctica, eso va hasta 0,1 gramos de heroína, éxtasis o anfetaminas, hasta 0,2 de cocaína o 2,5 de cannabis (...) Los delitos de drogas son sancionados por las comisiones para la disuasión de la drogadicción (...) La estrategia del estado portugués es en la práctica una descriminalización amplia del consumo, que enfatiza el tratamiento como alternativa a la persecución penal y busca implementar políticas de prevención, tratamiento y reintegración social, y de reducción de daño y de la oferta de drogas en el mercado. (Mathieu & Niño, Aspectos de la situación de las drogas ilegales y propuestas de reforma, 2013, pág. 33)

Portugal sirve de ejemplo para enfatizar que el uso del lenguaje jurídico no es inocuo. Es decir, si la J del MAD es prohibicionista, entonces se legitiman las acciones gubernamentales para la guerra contra las drogas y la persecución de narcotraficantes. En cambio, si la J del MAD es liberacionista, entonces el interés se centra en aspectos de carácter económico por razón de los ingresos de los que puede obtener el gobierno por su puesta en el mercado. Por su parte, los modelos de la J del MAD desde los modelos de reducción del daño y legalización selectiva convierten al consumidor en un individuo que requiere tratamiento y las normas van más orientadas hacia los aspectos médicos en cuanto a su valoración.

III. La Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) desde el Nivel Internacional

En este capítulo se describirán los esfuerzos que se realizan en el ámbito internacional respecto del Mundo Actual de las Drogas. Su origen se encuentra en la Convención Internacional del Opio que fue signada en La Haya el 23 de enero de 1912. A partir de entonces, los procesos de juridificación se han expandido hacia diversas áreas del derecho internacional como el derecho aduanero, fiscal, penal y el derecho sanitario entre otros.

Por lo que hace al nivel regional, existen áreas geográficas que han diseñado estrategias territoriales para afrontar las cuestiones relacionadas con las drogas entre las que se encuentran:

- La Unión Europea
- La Organización de los Estados Americanos
- La Comunidad Andina
- La Unión Africana
- La Comunidad Económica de los Estado de África Occidental
- La Organización de Cooperación de Shangai
- La Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático

Como quedó señalado en el capítulo anterior, la regulación de las drogas puede encontrarse desde las civilizaciones antiguas. Es decir, no es un tema del siglo XX y mucho menos del siglo XXI. El tema de las drogas y los tópicos a ella vinculados como las adicciones, el narcotráfico, la violencia asociada, las políticas de prevención, entre otras, pudieran parecer relativamente recientes. Sin embargo:

El sistema internacional de fiscalización de drogas es uno de los sistemas multilaterales consensuados más antiguos que existen. Sus orígenes son anteriores a la Sociedad de Naciones, y, tomando como punto de partida la Comisión Internacional del Opio de la Conferencia de Shangai (1909), sus objetivos y

principios clave han sido objeto de acuerdos internacionales durante un siglo. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2007, pág. 1)

En el ámbito internacional existen tres momentos a considerar en la J del MAD. En primer lugar, los inicios de la regulación. En segundo lugar, en el contexto de la Sociedad de las Naciones. En tercer lugar, en la Organización de las Naciones Unidas.

Orígenes de la J del MAD

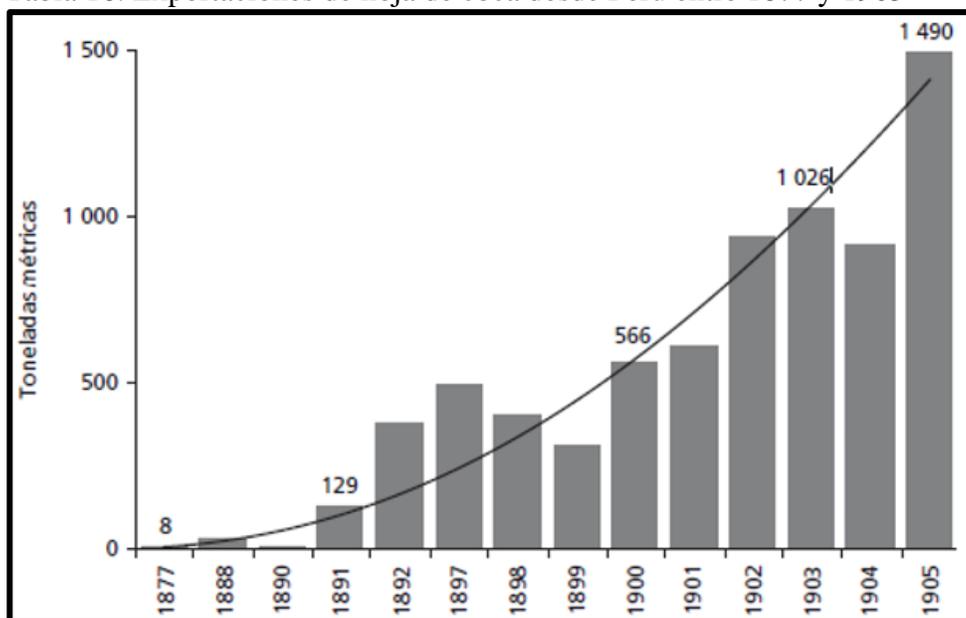
Las drogas conocidas antes del siglo XIX que es el período histórico en dónde se empiezan a juridificar fueron el opio, la hoja de coca y el cannabis.

El opio y la morfina estuvieron presentes en eventos históricos durante el siglo XIX, destacando la guerra del opio en China –que finalizó con el Tratado de Nanking en 1842- Como puede apreciarse en la gráfica, existió un incremento exponencial de las importaciones de opio a China entre 1650 y 1880.

A propósito del centenario del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen publicó una obra en dónde relata la historia de la regulación de estas en el ámbito internacional. Respecto del cannabis, considera que en tal época su producción era más a nivel local, por lo que su comercio internacional era reducido. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2013)

La hoja de coca, por su parte, se localizaba regionalmente en el área andina - principalmente Bolivia y Perú- y sus usos eran predominantemente religiosos. Durante el período colonial, su comercio fue gravado con impuestos. La situación dio un giro cuando Albert Niemann hizo posible su producción industrial en 1860, registrándose esas actividades en países como Alemania, Suiza, Estados Unidos, Japón, Ceylán, Java, Taiwán y los Países Bajos. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2013)

Tabla 16. Exportaciones de hoja de coca desde Perú entre 1877 y 1905



Fuente: (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2013, pág. 7)

Y ¿a qué se debió el incremento en la producción de la hoja de coca? Entre el siglo XIX y el siglo XX había aceptación social en su consumo. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (2013):

(...) era eficaz como tónico paliativo contra la sinusitis y rinitis polínica, y se suponía que era una cura para la adicción al opio, la morfina y el alcohol, así como un anestésico. También se le uso con fines de esparcimiento. Los bares empezaron a poner cocaína en el whisky, añadiéndose a refrescos populares. (pág 9)

El resultado de la aceptación social fue el surgimiento de las adicciones a la coca. Para la primera década del siglo XX se consideraba que entre el 0.4% y el 0.8% de la población mundial eran cocainómanos. No hay que minimizar el hecho de que a pesar de ser socialmente aceptable la coca, se consideró como un problema urbano. Sus consumidores eran principalmente afroamericanos y se fortalece el racismo, pues además del consumo, se les consideraba como sujetos antisociales, que formaban bandas y ejercían

la prostitución. En cambio, la cocaína en Europa adquirió otro cariz. Su consumo estaba identificado con círculos artísticos en las urbes más significativas como París y Londres.

A pesar de los esfuerzos y políticas prohibicionistas sobre las drogas, en especial la cocaína, el Informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen del 2016 afirma que:

Pese a las fluctuaciones regionales, la prevalencia anual del consumo de cocaína permaneció bastante estable a nivel mundial en el período 1998-2014, oscilando entre el 0,3% y el 0,4% de la población de 15 a 64 años. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2016, pág. xiv)

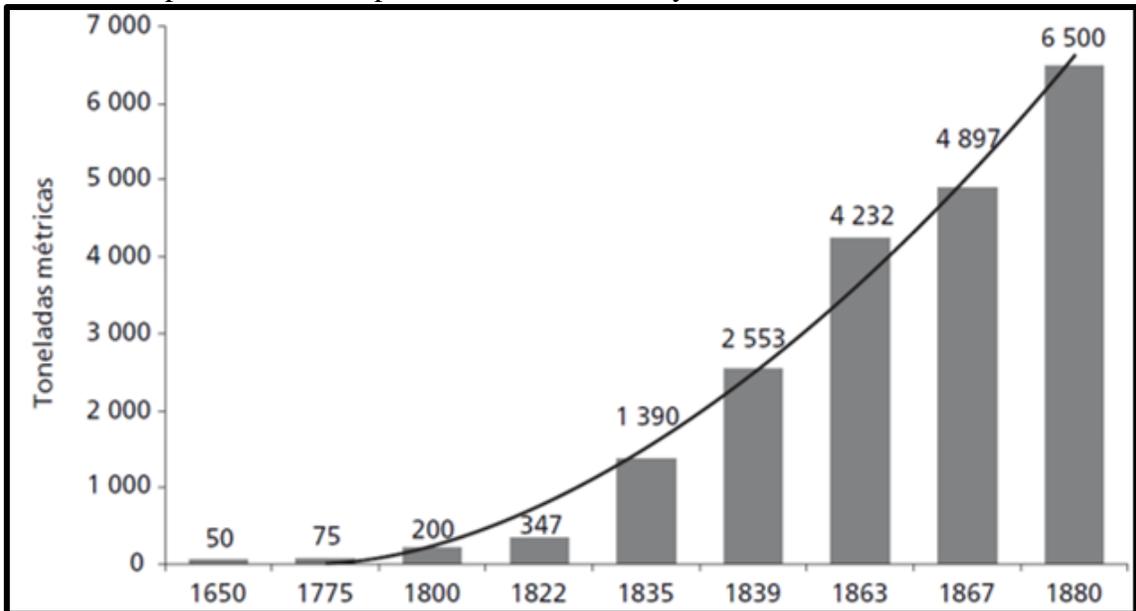
¿Qué puede decirse del opio en los inicios de su regulación en el nivel internacional? Hay una larga historia sobre el opio. La India del siglo XVI se caracterizó por su relevante producción del opio y al estar bajo el poder imperial mongol, se distribuyó a China. *A partir de 1589, el opio fue incluido oficialmente en la lista de artículos sujetos a arancel en China* (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2013, pág. 11). En 1729, el emperador Yongzheng dictó un decreto que prohibía la importación y venta de opio en su territorio. A pesar de la prohibición, no pudo evitar el comercio ilegal:

Así pues, a partir de 1784, se implantó un nuevo *modus operandi*, que estuvo vigente durante decenios; la Compañía Británica de las Indias Orientales fue vendida en Calcuta mediante subastas a comerciantes privados a quienes concedía una licencia. Los comerciantes privados transportaban el opio a almacenes de propiedad británica en Cantón, desde donde era introducido de contrabando fuera de la zona británica al resto del país por traficantes chinos. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen, 2013, pág. 13)

La reacción ante el incremento de las exportaciones del opio se tradujo en la necesidad de crear controles más estrictos, iniciando de manera incipiente el Sistema Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. De esta manera, los criterios económicos para controlar la producción del opio se encuentran como telón de fondo del control internacional. Además, el opio fue la primera droga que empezó a juridificarse en el ámbito internacional.

En 1906 Estados Unidos convocó la primera conferencia internacional del opio y se celebró en Shangai en 1909. El resultado fue el primer tratado internacional diseñado para abordar las drogas conocido como la Convención Internacional del Opio de La Haya. Participaron Alemania, Prusia, Estados Unidos, China, Francia, Gran Bretaña, India, Italia, Japón, los Países bajos, Persia, Portugal, Rusia y Siam.

Tabla 17. Importaciones de opio a China entre 1650 y 1880



Fuente: (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen, 2013, pág. 18)

¿Cómo interpretar este panorama de la regulación de las drogas en sus inicios desde la juridificación? Se retoman las dimensiones de la J para responder este planteamiento.

Si la dimensión constitutiva es un proceso en donde las normas constitutivas de los órdenes políticos internacional, transnacional y local se establecen o cambian al momento de añadir competencias en los sistemas legales, entonces ¿cómo sucedió esta dimensión constitutiva? Queda claro que antes del siglo XX la regulación de las drogas estaba en el ámbito de cada uno de los países con las particularidades de los imperios existentes, es decir, poderes centrales o potencias y países sometidos a dichos poderes coloniales. El cambio de la juridificación sucede en 1912 con el establecimiento del Sistema Internacional de Fiscalización, producto de la Convención Internacional del Opio de La Haya.

En ese sentido, aparece la dimensión constitutiva bajo su modalidad del establecimiento de un orden legal. El opio y los problemas económicos por los conflictos

entre los países por su producción y comercio y los problemas sociales derivados de las adicciones por su consumo explican esta primera ola de la juridificación, pues surgen instituciones, en el sentido general de la palabra. En efecto, a partir de la Convención Internacional del Opio de La Haya en 1912 se comienzan a delinear obligaciones, precisiones y delegación de funciones. Es por ello que Blichner y Molander (2013), afirman que *a highly legalized institution would be one that is obliged to follow certain rules that are precisely stated and where the final judgement is being made by a third party* (pág 6).

A medida que se vayan describiendo las otras dos etapas de la juridificación internacional del mundo actual de las drogas, quedarán claras esas obligaciones, precisiones y delegaciones de funciones.

La segunda dimensión de la J es la de expansión y diferenciación. Esta se encuentra de manera incipiente en la primera etapa que se está detallando en esta sección. Baste precisar que la primera droga que capta la atención en el nivel internacional es el opio. Posteriormente se incluirán no solo las drogas naturales, sino las sintéticas y se multiplicarán los instrumentos internacionales que conforman el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas.

La solución de conflictos es la tercera dimensión de la juridificación. ¿Cómo sucede esto en la primera etapa de la J del MAD en el nivel internacional? Cómo se señaló, fueron los problemas comerciales entre los países productores del opio y la corona británica lo que motivó la creación del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas a partir de la Convención Internacional del Opio de La Haya en 1912. ¿Pero qué tipo de conflictos se trataron de solucionar?

Existen tres conflictos en esta dimensión: judiciales, jurídicos y laicos. No fueron conflictos judiciales pues aun no existía una corte con jurisdicción internacional que dirimiera los conflictos internacionales. Entonces puede afirmarse que fueron los conflictos jurídicos y laicos los que propiciaron el cambio en el ámbito internacional respecto de las drogas. En efecto, se trataron de conflictos en cuanto a la interpretación de las normas internas y de los convenios bilaterales establecidos entre las naciones respecto del comercio lo que puso en la mesa la necesidad de contar con un sistema internacional de fiscalización de las drogas.

Para comprender estos conflictos hay que tomar en cuenta quiénes participaron en la Convención Internacional del Opio de La Haya de 1912 y cuáles fueron los acuerdos alcanzados (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen, 2013, págs. 37-38):

Siam y Estados Unidos no producían opio. Japón e Italia, por su parte, sólo producían en pequeña escala y para usos medicinales. En Francia y los Países Bajos, por ejemplo, se cultivaban para obtener sus granos y el aceite. Austria y Hungría cultivaban muy poco. Los mayores países exportadores fueron la India, Hong Kong, Singapur y Persia. El mayor importador era China.

La Convención del Opio es un instrumento que consta de 25 artículos. Resalta la clasificación que hace de las drogas conocidas hasta entonces. Distingue entre opio en bruto¹¹, opio preparado¹², opio medicinal¹³, morfina,¹⁴ cocaína¹⁵ y heroína¹⁶.

Tal distinción entre las drogas implica un tratamiento especial respecto a su regulación. En todos los casos, se afirma la necesidad de que los estados dicten leyes o reglamentos que incidan en su producción y distribución. Mientras se permite, aunque de manera limitada, el comercio del opio en bruto, existe prohibición expresa respecto de las demás modalidades. Asimismo, es de llamar la atención la existencia de personas autorizadas para realizar el comercio con tales sustancias. La prohibición para la importación y exportación del opio preparado es tajante al igual que su comercio al interior de cada país. Al mismo tiempo que se aconseja la supresión gradual en la fabricación y comercio al interior de cada país de esta modalidad del opio. Finalmente, existe la necesidad de regular la industria farmacéutica,

¹¹ Es el jugo, coagulado espontáneamente, obtenido de las cápsulas de la adormidera y que sólo haya sufrido las manipulaciones necesarias para su envase y transporte.

¹² El producto del opio en bruto, obtenido por una serie de operaciones especiales, y en particular por la disolución, la ebullición, la torrefacción y la fermentación, que tienen por objeto transformarlo en extracto propio para el consumo.

¹³ El opio en bruto que se ha calentado a 60 grados centígrados y que no contenga, menos de 10 por ciento de morfina, esté o no en polvo o granulado, o mezclado con materias neutras.

¹⁴ El principal alcaloide de opio, cuya fórmula química es: $C_{17}H_{19}NO_3$.

¹⁵ El principal alcaloide de las hojas del Erythroxylon Coca, cuya fórmula es $C_{17}H_{21}NO_4$.

¹⁶ Es la diacetylmorfina, cuya fórmula es $C_{21}H_{22}NO_3$.

sobre todo en el caso del opio medicinal, la morfina, la cocaína y la heroína, especialmente con respecto a su fabricación, venta y empleo.

Uno de los aspectos problemáticos que se presentó en este primer esfuerzo internacional es el de la ratificación y el panorama que generaría la falta de concierto internacional. No se incluían otras naciones como Perú y Bolivia¹⁷, Serbia, Turquía y países de los Balcanes¹⁸, así como Suiza¹⁹.

Esta situación planteaba que por una parte se creaba un régimen regulatorio pero por otra se excluían áreas geográficas que dificultarían su puesta en práctica. El resultado probable es que los problemas que acarrearía la regulación en los estados que firmaron la Convención se trasladarían a otra parte, es por ello que Alemania insistía en que los gobiernos de los 34 países productores, fabricantes y consumidores debían ratificar tal esfuerzo de fiscalización internacional.

La cuarta dimensión de la J es la del aumento del poder judicial. ¿Cómo se da en este contexto? Aún no se cuenta con una instancia internacional que juzgue a los países por el incumplimiento de los Convenios, como el de La Haya de 1912. Pero el sólo hecho de la existencia de tal instrumento legal propició que al interior de los países surgiera la necesidad de crear instituciones que solucionaran los conflictos derivados de la indeterminación o falta de transparencia de tal Convención.

Finalmente se encuentra la dimensión del encuadre legal. Puede afirmarse que éste es el que posibilita un modelo prohibicionista de las drogas mediante el establecimiento del Sistema Internacional de Fiscalización.

Estos primeros pasos fueron interrumpidos por los conflictos bélicos mundiales.

La J del MAD en el contexto de la Sociedad de las Naciones.

La Sociedad de las Naciones inició con la propuesta que el Presidente Woodrow Wilson hizo el 8 de enero de 1918 (The United Nations Office at Geneva, 2014) para lograr la paz en el mundo. En efecto, la Sociedad de las Naciones debería formarse sobre la base

¹⁷ Productores de coca.

¹⁸ Productores de opio.

¹⁹ Importante por su industria farmacéutica.

de acuerdos diseñados para crear mutuas garantías para lograr la independencia política de los estados, así como también su integridad territorial y la equidad. Este primer esfuerzo por unificar a las naciones terminó el 18 de abril de 1946, cuando sus atribuciones son transferidas a la Organización de las Naciones Unidas.

Inició sus sesiones el 16 de enero de 1920 y entre sus principales logros se encuentra el establecimiento de la Corte Permanente de Justicia Internacional. Entre las principales acciones que se promovieron durante la vigencia de la Sociedad de las Naciones se encuentran:

- La Conferencia Internacional del Opio del 3 de noviembre de 1924.
- El Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso del opio. Dicho instrumento internacional se firmó el 11 de febrero de 1925 y entro en vigor el 28 de julio de 1926.
- La Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes que tuvo lugar en marzo de 1931 y que entró en vigor en julio de 1933.
- El Acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente de noviembre de 1931, el cual tuvo lugar en Bangkok. Dicho cuerpo normativo entré en vigor hasta el 22 de abril de 1937.

¿Cómo se desarrolló la juridificación de las drogas en el nivel internacional en esta segunda etapa? Es decir ¿cuáles fueron las nuevas áreas que el derecho reguló? ¿Qué intervención tuvieron los gobiernos y las legislaturas en la conformación del sistema internacional de control y fiscalización de las drogas? ¿Cuáles fueron las instancias administrativas creadas en el ámbito internacional y cuáles fueron sus competencias? ¿Qué características tiene el sistema legal internacional de las drogas en esta segunda etapa?

Desde la perspectiva de las instituciones de carácter administrativo se continuó con el fortalecimiento del sistema internacional de control y fiscalización de las drogas, el cual estuvo conformado por tres instancias; el Comité sobre el Opio, la Sección sobre el Opio y las Cuestiones Sociales y el Comité de Salud de la Sociedad de las Naciones.

El Comité Consultivo sobre el Opio solicitaba información sobre importaciones, exportaciones, consumo y reserva de drogas. Del análisis de los datos se logró documentar la diferencia en los usos del opio, la morfina y la cocaína. Es de llamar la atención la desproporción entre los usos médicos y científicos –legítimos- con los ilegítimos. Por ello se solicitó a los estados que realizaran acciones que condujeran a establecer un régimen de certificación de importaciones y exportaciones. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen, 2013, pág. 69)

Por su parte, la Sección sobre el Opio y Cuestiones Sociales se encargaba de ofrecer apoyo administrativo al Comité Consultivo sobre el Opio. Finalmente, el Comité de Salud de la Sociedad de las Naciones tenía entre sus funciones el asesoramiento en cuestiones sanitarias. Como quedó señalado en la etapa anterior, la regulación de las drogas abarcaba no sólo cuestiones de carácter financiero y penal, sino también sanitario.

De esta manera, la juridificación de las drogas en el nivel internacional en esta segunda etapa crea instancias de carácter administrativo que antes no existían, pero que debido a los objetivos perseguidos por la Convención del Opio de 1912 y los cometidos que debía cumplir la Sociedad de las Naciones fueron necesarias.

La respuesta a los demás temas de la juridificación –áreas del derecho, intervención de los gobiernos, las legislaturas y el sistema legal- adquieren características propias en cada una de las acciones emprendidas por la Sociedad de las Naciones.

Acuerdo concerniente a la fabricación, comercio interior y uso del opio.

Este acuerdo se firmó el 11 de febrero de 1925 y entró en vigor el 28 de julio de 1926 y junto con la Convención Internacional del Opio de 1925 se fortalece el sistema británico de fiscalización de la droga. Es decir, el poder económico de este país permitió que sus mecanismos de control traspasaran sus fronteras para ser ejecutados internacionalmente. (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011)

Su punto de partida era la Convención Internacional del Opio en tanto que conserva la clasificación propuesta ahí. Refuerza el tema de la fiscalización al afirmar que el gobierno tendría el monopolio de la importación, la venta y la distribución del opio. Al

Estado le corresponde, por tanto, el derecho exclusivo de importar, vender o distribuir opio (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen, 2013, pág. 70).

Hay que señalar aquí también la necesidad de prohibir aspectos como la venta del opio a menores. así como la restricción de puntos de venta al menudeo. Por último, se advierte la presencia de la prevención general negativa, en el sentido de alentar a los gobiernos para reforzar políticas públicas que refuercen la educación y el arte para contrarrestar el uso del opio.

¿Qué es posible afirmar respecto a la juridificación de las drogas desde la perspectiva de la intervención del estado y la legislatura en esta segunda etapa? A pesar de que la Sociedad de las Naciones impulsa el acuerdo entre los países miembros, respecto al tema de las drogas, son los intereses de Gran Bretaña los que van conformando el sistema internacional de control y fiscalización de las drogas.

Convención Internacional del Opio

Esta Convención se firmó en Ginebra Suiza y entró en vigor en 1928. Ratifica las disposiciones de la Convención de La Haya de 1912. Incluye nuevas disposiciones entre las que se encuentra la adición de otras drogas, entre las que están la diaceltimorfina, la hoja de coca, la ecgonina y el cáñamo indio. Es importante señalar, además, el énfasis puesto en la regulación de la exportación e importación de las drogas conocidas hasta ese momento.

El control de las sustancias medicinales que utilizan drogas se hará por parte de dos Comités; el de higiene de la Sociedad de las Naciones y el permanente de la Oficina Internacional de Higiene Pública de París los cuales tiene la facultad de determinar si aquellas pueden dar lugar a la toxicomanía y estar sometida a la fiscalización internacional (artículo 8). Tal control también se traslada hacia la elaboración de catálogos farmacéuticos que señalen la cantidad utilizada de las sustancias que son reguladas en esta convención, siendo la dosis máxima hasta 0.25 gramos de opio (artículo 9).

Asimismo, a partir de este instrumento internacional se llega a la creación del Comité Central Permanente que se encargará de vigilar el movimiento del mercado internacional (artículos 19, 24 y 26). Entre los aspectos a resaltar de tal instancia internacional se encuentran las facultades otorgadas para pedir explicaciones a los países que se considere

han acumulado cantidades exageradas de tales sustancias, dando la presunción de la existencia de un tráfico ilícito.

Por lo tanto, la importancia de este documento radica en que se introduce el aspecto penal al plantear la posibilidad del tráfico ilícito. Es decir, en sus orígenes, la regulación de las drogas en el nivel internacional cubría al derecho sanitario, al derecho aduanero y ahora se extiende al delito con relación a la producción, venta y distribución que se realicen fuera de los márgenes reconocidos por la normativa internacional.

Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes.

Se firmó en Julio de 1931 en Ginebra, Suiza y entró en vigor en Julio de 1933. En tanto que su objetivo era limitar la fabricación y distribución de estupefacientes, se requería de un conocimiento objetivo de la situación que tenían ambas actividades en el contexto internacional. De esta forma, la información recabada y analizada por el Comité Consultivo del Opio, el Comité de Salud de la Sociedad de las Naciones y el Comité Central Permanente, fueron las instancias encargadas de documentar la dinámica que tenían los estupefacientes.

A pesar de ello, persistía la cuestión de la falta de consenso internacional, lo que generaba espacios que permitían actividades ilícitas en materia de drogas. Es decir, existía el grupo de países que había ratificado los instrumentos elaborados hasta 1931, lo cual generaba un espacio de control y fiscalización de los estupefacientes.

Por otra parte, estaban los demás países que no eran parte de los acuerdos internacionales y que se consideraban importantes productores o consumidores de estas sustancias prohibidas –Perú, Bolivia, Serbia, Turquía, Suiza, entre otros-.

Es en este contexto en el que se celebró la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes. Los países signatarios iniciales fueron 40, y los que finalmente la ratificaron fueron 67, incluyendo Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Irlanda del Norte, los Países Bajos, Suiza y la Unión Soviética.

Entre los aspectos relevantes de este instrumento internacional, que constaba de 34 artículos distribuidos en seis capítulos se encuentran: (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, págs. 75-77)

- La creación de un Órgano de Fiscalización de Estupefacientes que tendrá, entre otras funciones, la de vigilar los mecanismos que los países establezcan para determinar las cantidades necesarias de los estupefacientes que requieran para fines médicos y científicos. Además, podrá requerir información a las naciones sobre sus importaciones y exportaciones de las sustancias objeto de la Convención.
- Se inicia con la creación de listas de drogas. La primera clasificación es por razón de la peligrosidad que representan. La segunda clasificación se relaciona con el grado en que se emplean tales sustancias dentro de la medicina.

Entre los logros de la Convención que aquí se analizan está la reducción casi al nivel de la demanda legítima en el ámbito internacional entre 1934 y 1935.

Acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente

Se firmó en Bangkok, Tailandia en 1931 y entró en vigor en abril de 1937. (League of Nations, 1932). Fue firmada y ratificada por 67 países y su relevancia radica dos aspectos; la constitución de un Órgano de Fiscalización de Estupefacientes y la inclusión en la clasificación de las drogas. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 75).

En el caso del Órgano de Fiscalización de Estupefacientes, se establecieron indicadores para controlar las cantidades necesarias para: usos médicos y científicos; fines de transformación; stocks de reserva; stocks del Estado. Por lo tanto, los países signatarios debían informar de sus exportaciones e importaciones de las sustancias reguladas por este instrumento internacional.

Respecto a la clasificación de las drogas, los criterios son dos. En el primer grupo se encuentran aquellas que representan un grado de peligrosidad. En el segundo grupo se ubican las empleadas en la medicina, las cuales tenían controles menos estrictos y entre ellas se encuentran la codeína y la dionina.

Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas

Desde la primera convención internacional en 1912 hasta el acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente en 1937, la juridificación de las drogas en el derecho internacional se consolidó a través de la fiscalización y el control establecido sobre tales sustancias, llegando a reducir la fabricación lícita de los opiáceos y la cocaína hasta los niveles de la demanda legítima.

Sin embargo, los resultados de la regulación internacional de las drogas no fueron del todo alentadores en tanto que surgieron nuevas actividades ilícitas. Como efecto colateral de la prohibición del alcohol en Estados Unidos en la década de 1930, los grupos delictivos dirigieron su atención hacia la heroína y la prostitución y de esta forma Marsella, Tanger y Beirut se convirtieron en el asiento de sus negocios.

En colaboración con grupos de delincuencia organizada de Europa, la heroína se compraba a pequeños fabricantes de diversos países europeos, principalmente Francia y Suiza, y se introducía clandestinamente en el Cercano Oriente y en el Oriente Medio (a menudo Alejandría o Beirut), en el Lejano Oriente (normalmente Shanghai) y, en cooperación con grupos de delincuencia organizada de los Estados Unidos, en Nueva York y Chicago. Los centros de distribución de heroína de Europa estaban bajo la pantalla de empresas legales ubicadas en París, Zurich, Hamburgo, Praga y Viena. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 77)

En este contexto, la Sociedad de las Naciones convocó a una conferencia en 1936 en la cual se elaboró la Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de drogas nocivas. Por primera vez se considera al narcotráfico como un problema transnacional. El punto de partida de la regulación internacional, hasta antes de la Convención de 1936 fue el establecimiento de un sistema de control y fiscalización de las drogas entre las naciones y de manera paulatina fueron incorporándose otras áreas del derecho como el sanitario, el incipiente derecho comunitario y el derecho penal en tanto que señala delitos asociados a las drogas, y que son regulados en el artículo segundo de este instrumento internacional.

Otro aspecto relevante sobre el aspecto punitivo de las drogas es la extradición que pueda ser solicitada a propósito de los delitos regulados en esta normatividad. En ese

sentido, el artículo noveno señala que los delitos tipificados en el artículo segundo se considerarán de pleno derecho como casos de extradición.

Existieron algunas limitantes en cuanto a la efectividad de la normatividad y que tienen que ver con quiénes firmaron o no tal instrumento internacional. No figuraron Estados Unidos de Norteamérica ni Alemania ni Japón. Además, tuvo que esperar la puesta en vigor hasta octubre de 1939, es decir, en el contexto de la segunda guerra mundial, siendo la preocupación la seguridad de las naciones, más que los problemas de las drogas.

Por lo tanto, el sistema internacional de control y fiscalización que fue impulsado por la normatividad descrita hasta ahora estuvo cimentada en los siguientes principios. (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, págs. 4-5)

- i. El control de la oferta manifestado en la reducción del mercado ilícito mediante la regulación de la capacidad excedente. En efecto, se ha mostrado cómo las diversas instancias creadas en el seno de la Sociedad de las Naciones establecieron mecanismos para regular estas actividades económicas asociadas con las drogas.
- ii. La prevalencia de los Estados sobre la comunidad internacional. Es decir, el poder de las instancias internacionales estaba limitado por lo que los Estados regularan hacia el interior.
- iii. La existencia de una fiscalización indirecta. Es decir, las disposiciones de la normatividad internacional estuvieron supeditadas a los mecanismos de ratificación de éstas y a su adopción en el derecho interno. Además, dicha fiscalización indirecta se dio mediante los informes (sobre los usos, las importaciones, las exportaciones, las reservas) que cada Estado aportaba a la Sociedad de las Naciones y a la Organización Mundial de la Salud.

El impulso del libre comercio lícito de las drogas por encima de las restricciones sobre fabricación y/o producción, derivado de las limitaciones de la fiscalización indirecta y la falta de consenso internacional.

Por último, ¿qué puede afirmarse del sistema legal que produjo la juridificación de las drogas en el nivel internacional en esta segunda etapa? Se presentan algunas conclusiones preliminares

- i. En el contexto de la Convención de la Haya en 1912 se establece el control de sustancias medicinales que son utilizadas por parte del Comité de Higiene de la Sociedad de las Naciones y del Comité Permanente de la Oficina Internacional de Higiene Pública, lo cual se traduce entre otros aspectos, en la formulación de catálogos farmacéuticos que regulan la producción de las drogas permitidas.
- ii. De igual manera, la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes de 1933 establece disposiciones normativas que regulan la producción de las drogas. Continúa con la idea de catalogar los usos legales de las drogas para fines científicos y médicos y añade la importancia de regular las importaciones y exportaciones de tales sustancias. De esta forma, se elaboran las primeras listas de las drogas distinguiendo entre los aspectos ilegales en razón de su peligrosidad y su empleo en la industria farmacéutica.
- iii. Esta tendencia de caracterizar las drogas es continuada en otros instrumentos internacionales como el Acuerdo para la supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente de 1937 y la Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas de 1936.
- iv. Durante el período en que estuvo vigente la Sociedad de las Naciones se realizaron investigaciones sobre la producción del opio y del cannabis. En el primer caso se obtienen datos sobre la situación por regiones y lo que sucede al interior de algunos países²⁰.

¿Qué es posible afirmar sobre la juridificación de las drogas en el nivel internacional durante la vigencia de la Sociedad de las Naciones? En primer lugar, se fortalece el sistema internacional de control y fiscalización por medio de la creación de las instancias internacionales mencionadas en este apartado. De igual manera, se nota la

²⁰

Región	Países	Investigaciones realizadas por la Sociedad de las Naciones sobre la producción del opio y la cannabis
África	Túnez	
Europa	España, Italia, Alemania, Hungría, Yugoslavia, Bulgaria, Grecia.	
Asia menor	Turquía,	
Asia central	Irán, Afganistán, Cachemira, Paquistán, India, Nepal	
Sudeste asiático	Birmania, Tailandia, Indochina, China, Unión Soviética	
Noreste asiático	Mongolia, Corea, Japón	
América del norte	México	
América del sur	Argentina, Chile	

expansión y diferenciación de las normas jurídicas. Expansión en el sentido de que tal conjunto de normas jurídicas incluye casos que anteriormente no estaban delimitados jurídicamente, especialmente por lo que respecta a los usos de las drogas, en donde se establece una distinción entre los usos legales e ilegales. La diferenciación de las normas se percibe en la especificidad de cada instrumento legal y el objeto que regula; la fabricación, comercio interior y uso del opio; limitación en la fabricación de los estupefacientes; supresión del hábito de fumar opio en el Lejano Oriente.

La J del MAD en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas.

Después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la regulación de las drogas vuelve a cobrar atención en el derecho internacional. Las funciones que desarrollaba la Sociedad de las Naciones a través de las instancias mencionadas anteriormente serán hechas por la Comisión de Narcóticos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas. Se firmaron varios protocolos y convenciones internacionales sobre los estupefacientes y sustancias psicotrópicas con las distinciones establecidas desde su origen; entre lo legal y lo ilegal, entre los usos médicos y científicos, entre la producción, fabricación, consumo, entre el comercio internacional de exportación e importación de las sustancias permitidas, entre otras cuestiones relevantes sobre la regulación de las drogas.

Se advertirá en la descripción del siguiente apartado cómo se continúa con el sistema de control y fiscalización que inició en la década de 1910 con el primer convenio sobre el opio y que fue interrumpido por la Segunda Guerra Mundial. Además, es posible identificar cómo los avances en la medicina impactaron en la producción de sustancias adictivas, lo cual llevó a elaborar instrumentos jurídicos para reforzar tal clasificación. Finalmente, se advertirá el impacto que tiene la delincuencia transnacional organizada para la regulación de las drogas.

Protocolo y anexo que modifica las convenciones sobre estupefacientes.

Este instrumento internacional retoma los acuerdos, convenciones y protocolos que fueron suscritos en La Haya en 1912, en Ginebra en 1925, 1931 y 1936 y en Bangkok en 1931. Fue firmado en diciembre de 1946 en Lake Success, Nueva York y entró en vigor en

1948. El protocolo consta de nueve artículos y el anexo realiza enmiendas a los acuerdos, convenciones y protocolos suscritos hasta 1936.

Se menciona a la Sociedad de las Naciones como un organismo internacional que se encontraba investido de ciertos deberes y funciones para el control y fiscalización de las drogas en el ámbito internacional, los cuales fueron asumidos por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud. Además, se continúa con el Comité Central Permanente y el Órgano de Fiscalización que venían funcionando en el seno de la Sociedad de las Naciones. Asimismo, se le otorgan funciones al Secretario General de la ONU relacionadas con el control y fiscalización de las drogas, quien substituye al Secretario General de la Sociedad de las Naciones. De igual manera, se cambia la denominación del Consejo de la Sociedad de las Naciones por el del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas. Otro cambio de nombre fue el de la Corte Permanente de Justicia Internacional por el de la Corte Internacional de Justicia. (Organización de las Naciones Unidas, 1947)

De esta forma, el objetivo principal de este primer protocolo y anexo internacionales fue la adecuación de la normatividad internacional que estuvieron vigentes durante el período de la Sociedad de las Naciones para adecuarlo a la nueva estructura de la Organización de las Naciones Unidas.

Por lo tanto, desde la noción de juridificación de las drogas respecto a las instancias administrativas que aquella implica, se realiza una adecuación de los organismos internacionales que estarán encargados de ejecutar la normatividad internacional de estas sustancias.

Protocolo que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en la Convención para limitar y reglamentar la distribución de estupefacientes modificado por el Protocolo firmado en Lake Success.

Firmado en París en noviembre de 1948 y entró en vigor en diciembre de 1949. Reconoce los avances existentes en la química y sus aplicaciones en el campo de la medicina que han dado lugar a la creación de drogas sintéticas que no están contempladas en las listas elaboradas por la normatividad internacional, especialmente en la Convención

para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes de 1931 y en el protocolo y anexos que modifican las convenciones sobre estupefacientes de 1946.

Entre sus once artículos, existen disposiciones que son relevantes (Organización de las Naciones Unidas, 1948):

- i. Los Estados parte deben informar al Secretario General de la ONU sobre drogas utilizadas o utilizables para fines médicos o científicos que, no obstante que no se encuentren contemplados en los ordenamientos internacionales mencionados, puedan originar abusos y efectos nocivos para la salud.
- ii. La Organización Mundial de la Salud es la instancia internacional facultada para determinar el grado de toxicomanía de tales sustancias.
- iii. Una vez realizado el dictamen, el Secretario General de la ONU comunicará dicha determinación tanto a los países signatarios como a los que no lo son para tomar las medidas conducentes, especialmente lo señalado en la Convención de 1931.
- iv. Estas normas internacionales no aplican al opio en bruto, al opio medicinal, a la hoja de coca, al cáñamo indio, en tanto que ya existe regulación para esas sustancias en particular y que han sido retomadas en la Convención de 1946.

El contexto internacional en el cual sucedieron los documentos iniciales de la ONU es el de la reconfiguración geopolítica. Mientras que durante el período de la Sociedad de las Naciones el modelo imperante sobre control y fiscalización era el impuesto por naciones europeas, a partir de la década de 1940 serán los intereses norteamericanos los que ocupen tal lugar.

Por ejemplo, la revolución cultural de Mao Tse Tung impactó en la producción, el comercio y el consumo del opio en China. Es decir, antes de la Segunda Guerra Mundial, China era considerada como una nación que merecía atención respecto a las drogas y en este sentido, se impusieron restricciones. Con la dictadura maoísta, tales argumentos perdían validez. Este es el escenario que precede al siguiente acuerdo internacional.

Por lo tanto, la J del MAD en el nivel internacional en este período se caracteriza desde la legislación y los estados por un cambio. Baste recordar que, en la etapa anterior, fue Gran Bretaña quien impuso sus criterios para el establecimiento del sistema internacional

de control y fiscalización de las drogas. Ahora, en el período de la Organización de las Naciones Unidas es el país de Estados Unidos quien sustituye a Gran Bretaña.

Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio.

Fue firmado en junio de 1953 en Nueva York y entró en vigor en marzo de 1965. Contiene 26 normas jurídicas que pretenden sistematizar la fiscalización de estupefacientes tanto en el orden nacional como en el internacional. Señala la necesidad de que los estados miembros cuenten con un organismo oficial que regule la producción, el consumo, el cultivo, la importación y exportación del opio. (Organización de las Naciones Unidas, 1953)

Además, se solicita a los estados que promulguen leyes o reglamentos que aseguren que el opio no se produzca utilizando otros medios no reconocidos por la comunidad internacional. Tal legislación deberá ser enviada al Secretario General de la ONU, junto con los informes estadísticos sobre las exportaciones e importaciones de la adormidera.

Un hecho de llamar la atención es que se restringe la importación o exportación de adormidera a Bulgaria, Grecia, India, Irán, Turquía, Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y Yugoslavia. Esta situación fue modificándose en la medida en que cada uno de estos países adoptó la regulación internacional.

La Unión Soviética expresó su oposición a algunas de las normas sobre inspección. Grecia y Yugoslavia declararon que estarían dispuestas a ratificarlo solamente cuando Turquía lo hubiese hecho. Grecia ratificó finalmente el Protocolo en febrero de 1963. Sin embargo, para entonces, ya se había aprobado la Convención Única de 1961, que entró en vigor en diciembre de 1964 anulando y sustituyendo al Protocolo de 1953. En realidad, el Protocolo tuvo una vigencia de tan sólo un año y medio. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 83)

De esta manera, las cantidades de sustancias reguladas y que no cumplan con las disposiciones de este protocolo pueden ser destruidos por considerarse actividades ilícitas, sin perjuicio de determinar el embargo.

Por lo tanto, es perceptible el cambio de tono en la regulación de las drogas. En sus orígenes, el control y la fiscalización tenía más un interés de carácter económico para regular el comercio internacional. Posteriormente se diseñaron normas jurídicas que estuvieron más orientadas hacia el derecho sanitario, en el sentido de regular lo relativo a la industria farmacéutica y al aseguramiento de la calidad de las sustancias adictivas para que su comercio lícito no causara daños. Finalmente surgieron las normas de carácter penal, estableciendo sistemas rígidos tanto internacionales como nacionales y que apuntan hacia la criminalización de actividades relacionadas con las drogas.

Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.

Desde la primera regulación internacional sobre el opio hasta el Protocolo descrito anteriormente la complejidad se incrementó. Por ello, en 1961 se aprobó la Convención Única sobre estupefacientes que inició su vigencia a partir de diciembre de 1964. Participaron 73 países y la conferencia tuvo lugar en Nueva York. (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, pág. 1)

La fiscalización y el control de las drogas con un enfoque prohibicionista continuó. Esta Convención tenía la intención de unificar el conjunto de disposiciones legales emitidas hasta la década de 1960. A pesar de reconocer los usos médicos y científicos de los estupefacientes, se establecieron obligaciones para los países en el sentido de abolir todo uso diferente. De esta manera, se criminalizaban tradiciones sociales, culturales y religiosas asociadas con estas sustancias.

Así, había que acabar con prácticas extendidas como el uso del opio para fumar y masticar, la masticación de la hoja de coca, y el uso de la resina de cannabis y la hierba de cannabis para fumar y otros usos en los llamados “países en desarrollo” donde se cultivaban estas plantas. (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, pág. 10)

A pesar del tratamiento restrictivo de las drogas, es importante señalar que no se utiliza el término de ilícito sobre las sustancias. Lo que se controló y fiscalizó fueron su producción y comercio y lo que se restringió fueron sus usos para permitirse sólo con fines médicos y científicos. Es decir, no aparece en la Convención Única de 1961 el término droga o estupefaciente ilícito, aunque si se sometió a una regulación estricta.

Las actividades que fueron objeto de regulación bajo la mirada del derecho penal fueron el cultivo, la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la posesión, las ofertas en general, las ofertas de venta, la distribución, la compra, la venta, el corretaje, el transporte, la importación y la exportación de estupefacientes, según lo dispuesto en el artículo 36 de esta Convención Única.

Derivado del desarrollo de la química, especialmente los productos utilizados con fines científicos y médicos, el número de sustancias aumentó considerablemente. En la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes de 1931 descrita anteriormente inició con la catalogación y en aquella década estableció dos listas atendiendo al grado de peligrosidad. En la Convención Única de 1961 se elaboraron cuatro listas, dando lugar a un *sistema de clasificación compuesta que refleja la preocupación sobre el uso indebido del cannabis y el deseo de los artífices de la convención de aconsejar a los países que, en sus legislaciones nacionales, impusieran los controles más estrictos posibles sobre el cannabis*. (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, pág. 10)

Entre los aspectos debatidos a propósito de la Convención Única de 1961 se encuentran los siguientes:

- i. La producción de las drogas clasificadas en las listas mencionadas, por tanto, estaba sometida a determinadas condiciones como los fines médicos o científicos. El problema es esta regulación radicó en el sentido otorgado a dichos fines, dado que tal expresión *no tenía el mismo significado en todo momento y en toda circunstancia, ya que su interpretación dependía, entre otras cosas, de la práctica y la ciencia médica de que se tratase. Así, por ejemplo, debían tenerse en cuenta los sistemas de medicina indígena establecidos y reconocidos a nivel nacional*. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 86)

- ii. La posesión para consumo personal. Esta normatividad internacional distingue entre la posesión autorizada y la no autorizada legalmente. En el primer supuesto, se solicita a los Estados flexibilidad. Mientras que en el segundo caso se sugiere que no se penalice tal conducta como delito grave y que la sanción pueda ser una multa o la censura. (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen, 2013, pág. 87)
- iii. El tratamiento de las adicciones. La Convención que se analiza aquí establece medidas para *el tratamiento médico, el cuidado y la rehabilitación de los toxicómanos*, según lo señalado en su artículo 44. Cabe destacar que esta mención es la primera en el nivel internacional. Es decir, las normas de derecho sanitario para el tratamiento, la asistencia y la rehabilitación de las personas adictas en el nivel internacional aparecen en esta Convención Única. Por tanto, no se trató sólo de criminalizar conductas, sino también de orientar las normas jurídicas hacia otras áreas como la salud.

Protocolo de 1972 que modifica la Convención Única sobre estupefacientes de 1961.

En las décadas de 1960 y 1970 el tema de las drogas se potencializó derivando en el consumo de estupefacientes y psicotrópicos entre la juventud. Ante el diseño del sistema internacional de fiscalización y control de las drogas y en la medida en que tales mecanismos de control se hicieron rígidos, cabe la pregunta si no fue precisamente la regulación de las drogas lo que explica el incremento de detenciones por posesión de marihuana y por fumar opio amén de los diversos usos no médicos ni científicos que pudieran realizarse con todas las demás sustancias reguladas.

Es decir, las actividades relacionadas con las drogas y que incluían aspectos tales como la producción y el consumo habían sido documentados desde 1912 por la Sociedad de las Naciones, la Organización Mundial de la Salud y por la Organización de las Naciones Unidas. El sistema internacional estableció límites para tales actividades y de manera paulatina las normas jurídicas se fueron haciendo más rígidas.

En este contexto, Richard Nixon declaró la guerra contra las drogas en 1970 y es en este escenario en el que se convocó a una Conferencia Internacional para dar lugar a dos tipos de ordenamientos íntimamente relacionados: el Protocolo de 1972 que modifica la Convención Única de 1961 y el Convenio de Sustancias Psicotrópicas de 1971.

El Protocolo consta de 22 enmiendas a la Convención Única de 1961 y entre los aspectos sobresalientes se encuentran los siguientes:

- i. La necesidad de que los Estados informaran a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes sobre la superficie de terreno destinada al cultivo de la adormidera y su ubicación geográfica y la cantidad estimada de producción.
- ii. La obligación para los Estados de erradicar el cultivo y producción ilícitos. En caso de requerir asistencia internacional para tales propósitos, las naciones podían solicitarlo a las instancias correspondientes y esto permitió que Estados Unidos se consolidara como promotor de un fondo de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas, entre cuyos objetivos se encuentra *proporcionar cultivos de sustitución y asistencia al desarrollo alternativa a los países en desarrollo*. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 89)
- iii. La distinción entre la prevención general y la prevención especial. La primera de ellas se reconoce por la mención expresa del documento para que los Estados adopten medidas para la prevención del uso indebido de estupefacientes, sobre todo mediante políticas públicas. Respecto a la prevención especial también distingue entre la positiva y la negativa. En el primer caso, también señala la obligación para el Estado de identificar a las personas afectadas por la farmacodependencia. En este sentido, existen dos escenarios posibles; aquellos que son potencialmente vulnerables para desarrollar una relación de adicción, entre quienes se encuentran los jóvenes. Por tanto, la obligación de los Estados radica en crear medidas suficientes para dirigir campañas hacia estos grupos vulnerables y poder prevenir la farmacodependencia. Finalmente, la prevención especial negativa se relaciona con las personas que se encuentran en el sistema penitenciario, las cuales pueden ser reinsertadas o readaptadas a través de programas diseñados por dicho sistema y que incluyen medidas de tratamiento, educación, post tratamiento y rehabilitación-. Esta última situación también es considerada dentro del conjunto de normas jurídicas que aquí se describen.

Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971

El principal objetivo de este instrumento internacional es la regulación de las sustancias nocivas a la salud como las anfetaminas, los alucinógenos, los sedantes hipnóticos, los ansiolíticos, los analgésicos y los antidepresivos.

A medida que se agravaron los problemas en muchos países desarrollados empezaron a aplicarse restricciones en el plano nacional, por lo que las empresas farmacéuticas adoptaron una estrategia de comercialización de sus productos más enérgica en América Latina, África y Asia. El uso indebido de drogas sintéticas se convirtió en un fenómeno verdaderamente mundial, y varios países en desarrollo comenzaron a denunciar el doble rasero que se aplicaba a las distintas clases de drogas. Estas epidemias parecieron inicialmente fenómenos aislados, pero, a mediados de la década de 1960, la tendencia en el uso indebido de sustancias sicotrópicas tenía todos los visos de haberse convertido en un fenómeno mundial. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 90)

De esta forma, desde 1967 se planteó en el seno de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y en la Oficina Jurídica de las Naciones Unidas y en la Organización Mundial de la Salud, la necesidad de diseñar un nuevo tratado para fiscalizar las sustancias psicotrópicas, el cual es conocido también como Convenio de Viena de 1971, aunque entró en vigor hasta 1976 y han sido 183 países los que han ratificado tal Convenio hasta el 2009.

Este Convenio consta de 33 artículos, entre los que destacan los siguientes:

- i. La recomendación hecha a los países que ratifiquen este instrumento jurídico y a la Organización Mundial de la Salud para que notifiquen a la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre la existencia de alguna sustancia no sujeta a fiscalización internacional. Del dictamen hecho sobre tal droga por parte de la Organización Mundial de la Salud dependerá su inclusión en las listas mencionadas en la Convención Única de

1961. (artículo 2). Las medidas de control y fiscalización que los Estados deberán tener en cuenta requieren exigir licencias para la fabricación, comercio y distribución de estas, así como también exigir recetas médicas para su suministro. De igual forma, establecerán mecanismos que garanticen su exportación e importación de acuerdo con las reglas reconocidas internacionalmente.
- ii. Establece una lista de medidas de fiscalización de las sustancias psicotrópicas, entre las que se encuentran las licencias (artículo 8), los registros (artículo 11), la prohibición y restricciones a la exportación e importación (artículo 15), los informes que deben suministrar las partes (artículo 16) y las disposiciones penales (artículo 22). Se reconocen otras disposiciones sobre la fiscalización (artículo 5) como el transporte por viajeros internacionales de pequeñas cantidades para uso personal y el uso de tales sustancias en la industria.
 - iii. La lucha contra el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas requiere que las partes realicen modificaciones en sus sistemas constitucionales, legales y administrativos (artículo 21). Se solicita que los Estados aseguren en el plano nacional la coordinación de acciones preventivas y represivas contra el tráfico ilícito. Recomienda la ayuda mutua entre Estados y las organizaciones internacionales competentes para coordinar la lucha contra el tráfico ilícito.

Estrategia internacional para la fiscalización del uso indebido de las drogas de 1981

Como se advierte del Convenio descrito anteriormente, entre los aspectos relevantes se encontraba el exhorto a que los países realizarán adecuaciones constitucionales legales y administrativas para reforzar el sistema internacional de fiscalización y control de las drogas. Por ello, la Comisión de Estupefacientes diseñó, en 1981, una estrategia internacional que instaba a la cooperación internacional que persiguiera los siguientes objetivos. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 94)

- i. Mejorar el sistema de fiscalización de las drogas.
- ii. Mantener un equilibrio entre la demanda y la oferta legítimas de drogas.
- iii. Erradicar la oferta ilícita de drogas.
- iv. Reducir el tráfico ilícito.

- v. Reducir la demanda ilícita y prevenir el uso indebido de estas sustancias.
- vi. Ofrecer tratamiento, rehabilitación y posibilidades de readaptación social a los toxicómanos.

Asimismo, se insta a las organizaciones internacionales competentes a sumarse a la estrategia ofreciendo apoyo a los países para que puedan realizar sustitución de cultivos, reprimir las drogas y campañas de prevención de las adicciones mediante la educación.

Derivado de los informes que las partes involucradas en la ejecución de esta estrategia ponían en el conocimiento del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, se obtuvo una panorámica del problema que implicaba el funcionamiento del sistema internacional de fiscalización y control de las drogas.

A pesar de los esfuerzos desplegados, existió un reconocimiento por parte de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1984 sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas, declarando que:

La producciones ilegal, la demanda, el consumo y el tráfico ilícitos de drogas obstaculizan el progreso económico y social, constituyen una gran amenaza a la seguridad y el desarrollo de muchos países y pueblos y deben ser combatidos por todos los medios morales, legales e institucionales, a nivel nacional, regional e internacional.
(Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 95)

La importancia de tal declaración radica, entre otros aspectos, en el reconocimiento de los niveles que aquí se están desarrollando. Es decir, no sólo se reconocen la existencia de los órdenes normativos internacionales y los de cada país, sino que se incluye un tercer orden normativo que es el regional, mismo que será abordado en apartados posteriores.

Asimismo, y dado que el tema de la seguridad humana es el tercer tema sobre el que gira la presente tesis, es relevante el reconocimiento expreso que hace sobre las drogas como un problema multidimensional que afecta el progreso económico y social y es visto como una amenaza a la seguridad y el desarrollo de los países.

Es precisamente durante esta década cuando surge la noción de seguridad humana, la cual presenta dos dimensiones. Un primer sentido de aquella está orientado hacia la libertad frente al temor. En este sentido, la seguridad humana se identifica con las acciones que debe realizar el Estado para garantizar esa libertad frente al temor. En dicho contexto cobran sentido nociones como la seguridad nacional, como la seguridad interior, la seguridad pública, entre otras. De esta manera, la seguridad humana entendida como libertad frente al temor justificaría la creación de un sistema internacional de control y fiscalización de las drogas, en tanto que su regulación garantizaría la libertad frente al temor de los problemas que pueden significar las drogas, desde su producción, consumo, venta, importación, exportación, restricción para usos médicos y científicos, entre otros aspectos.

La segunda dimensión de la seguridad humana apunta hacia la libertad frente a la necesidad. Es decir, una vez que el Estado garantiza la paz a los individuos, también debe realizar las acciones necesarias para dotarle de las condiciones mínimas de bienestar que le proporcionen su desarrollo en todos los sentidos. Y es ahí en donde radica la importancia del reconocimiento que hace la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1984. En efecto, considera que el sistema internacional de control y fiscalización de las drogas no sólo se orienta a la seguridad humana entendida como libertad frente al temor, sino que también debe garantizar la seguridad humana en el sentido de la libertad frente a la necesidad. Esto se refleja en su reconocimiento de que los Estados deben combatir la producción ilegal, la demanda, el consumo y el tráfico ilícitos de drogas en tanto obstaculizan el progreso económico y social.

Declaración de 1987 de la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas.

Siguiendo con la tesitura de la estrategia descrita anteriormente, en 1987 se convocó a una Conferencia Internacional en Viena. El resultado de tal reunión fue la suscripción de la Declaración de 1987. A partir de ese año se señaló que el 26 de junio de cada año se celebraría el Día Internacional de la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas.

La nota característica de esta normatividad radica en que a partir de entonces el sistema de control y fiscalización de las drogas no sólo se conforma con los Convenios, las Declaraciones, los Protocolos, sino que incluyen acciones más concretas. Entre ellas se encuentra el Plan Amplio y Multidisciplinario aprobado por la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas.

Dicho plan aborda la problemática de las drogas desde cuatro aristas, las cuales serán fundamentales para las estrategias regionales que serán explicadas con posterioridad:

- i. Prevención y reducción de la demanda ilícita. Para cumplir con ello reconoce el contraste establecido entre los modelos de control de la oferta y los modelos de control de la demanda. Por tanto, propone romper con el vínculo oferta-demanda a través de estrategias como crear sistemas de alerta para detectar los cambios en las preferencias de los consumidores, así como diseñar programas educativos que incluyan la temática de la droga. De igual forma, sugiere alertas a los centros de trabajo sobre las adicciones y fomentar actividades deportivas y culturales como factores de contención sobre las adicciones.
- ii. Control de la oferta. En este rubro amplía su espectro de análisis y visualiza la importancia que tiene la asistencia económica y financiera que requieren los países agricultores de estas sustancias adictivas.
- iii. Supresión del tráfico ilícito a través de la entrega vigilada de las sustancias reguladas en los instrumentos internacionales, así como el impulso de figuras delictivas como el blanqueo y la cooperación para permitir la extradición en caso de comisión de delitos vinculados con las drogas.
- iv. Tratamiento y rehabilitación. Las adicciones son consideradas como un problema de salud pública y por ello no son los centros penitenciarios los indicados para estas acciones, sobre todo por las enfermedades asociadas con los hábitos de consumo de drogas como el VIH/SIDA y la hepatitis.

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancia Psicotrópicas de 1988

Mientras que las notas distintivas en la regulación internacional de las drogas en las décadas de 1960 y 1970 fueron la creación de nuevas sustancias adictivas y el consumo de

estas por parte de la juventud, en la década de 1980 la necesidad de normar las drogas se relaciona con la delincuencia organizada.

A lo largo del decenio de 1980 aumentó la influencia mundial de los grupos delictivos organizados. Los más conocidos de ellos, los cárteles de Medellín y Cali, controlaban la mayor parte del comercio de cocaína de Colombia. No sólo estaban traficando con volúmenes cada vez mayores de cocaína hacia América del Norte y Europa, sino que comenzaban a convertirse en una amenaza grave para la gobernabilidad local y nacional, valiéndose del producto del negocio de la cocaína para sobornar a las autoridades locales y nacionales. Cuando eso no surtía efecto, recurrían a la violencia a gran escala para intimidar a los responsables de adoptar las decisiones políticas. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, págs. 97-98)

Por ello, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas solicitó al Consejo Económico y Social para que la Comisión de Estupefacientes convocara a una Conferencia Internacional, la cual dio como resultado la aprobación de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas el 25 de noviembre de 1988.

En su artículo segundo se establece el propósito de la Convención para “promover la cooperación entre las Partes a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos que tengan una dimensión internacional.” Asimismo, se reconoce la importancia de establecer concordancia entre la soberanía de los Estados, la no intervención en los asuntos internos y la necesidad de la cooperación para afrontar el tráfico ilícito.

El artículo tercero es el centro neurálgico de la Convención en tanto describe diversas actividades que pueden ser tipificadas como delitos y por tanto recomienda la

adopción de medidas necesarias para adecuar el derecho interno. Entre tales conductas delictivas se encuentran:

- i. La producción, fabricación, extracción, preparación, oferta, oferta para la venta, distribución, venta, entrega, corretaje, envío, envío en tránsito, transporte, importación, exportación de estupefacientes o psicotrópicos.
- ii. Cultivo de la adormidera, arbusto de coca o planta de cannabis con propósito de producir estupefacientes.
- iii. Posesión o adquisición de estupefacientes o psicotrópicos.
- iv. Fabricación, transporte o distribución de equipos, materiales o sustancias catalogados en los cuadros I y II de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Se trata de sustancias utilizadas frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y psicotrópicos. (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, 1988)
- v. Organización, gestión o financiamiento de los delitos mencionados anteriormente.
- vi. Conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que tales proceden de alguno de los delitos mencionados o de actos de participación en los mismos, con objeto de ocultar o encubrir su origen ilícito.
- vii. Ocultación o encubrimiento de la naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o propiedad real de bienes o derechos sobre tales bienes a sabiendas que provienen de tales delitos.
- viii. Adquisición, posesión, utilización de bienes a sabiendas que, al momento de recibirlos, tales bienes proceden de los delitos descritos anteriormente.
- ix. Instigar o inducir públicamente a otros, por cualquier medio, a cometer alguno de los delitos descritos.
- x. La participación en la comisión de alguno de los delitos tipificados, la asociación, confabulación, tentativa, asistencia, incitación, facilitación o asesoramiento en relación con la comisión de los delitos.

Cabe mencionar que hasta el 2009 han sido 185 países los que han ratificado este instrumento jurídico internacional, lo cual representa el 95 % de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas y el 99% de la población mundial (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 98).

Entre las actividades delictivas mencionadas anteriormente, destaca la importancia que tiene la prevención del blanqueo de dinero, la cual derivó en la creación de otro organismo internacional en el contexto del sistema internacional de control y fiscalización de las drogas; el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales:

En la Convención de 1961 (inciso ii), apartado a) del párrafo 2 del artículo 36) se hacía referencia a las “operaciones financieras, relativas a los delitos de que se trata este artículo”. Sin embargo, esta obligación, velada en el texto de la Convención de 1961, no fue aplicada efectivamente por la mayoría de los países. En la Convención de 1988 se hace una referencia mucho más explícita a estas obligaciones. En el inciso b) del párrafo 1 del artículo 35 se tipifica como delito el blanqueo de dinero relacionado con las drogas (“la conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo”) y en el v) del apartado inciso a) del párrafo 1 del artículo 3 se establece que debe tipificarse también como delito penal, la gestión o la financiación de alguno de los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 99).

Este delito del blanqueo de dinero es importante debido a que es uno de los elementos que conforma el mundo de las drogas, que es uno de los marcos referenciales de esta tesis. Como quedará mostrado posteriormente, la regulación de las drogas incluye aquellas que se relacionan con la producción y el consumo de estas, así como los daños ocasionados por la calidad de las drogas, los ingresos obtenidos por la delincuencia organizada y la victimización de los consumidores.

Por lo tanto, la relevancia de esta Convención radica en la clasificación que se hace de los estupefacientes y los psicotrópicos, en la tipificación de los delitos relacionados con

las drogas y en el perfeccionamiento del blanqueo de dinero, así como también en la cantidad de países que lo han ratificado. Baste recordar que este instrumento internacional insta a los países miembros a diseñar leyes acordes con los términos del mismo. De esta manera, esta normatividad internacional será el punto de referencia para la regulación de las drogas, no sólo en el nivel internacional, sino incluso en el local.

Declaración política de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1988)

La importancia de esta Declaración Política radica en que establece la necesidad de contar con estrategias concretas para fortalecer el sistema internacional de control y fiscalización que ha sido delineado desde la época de la Sociedad de las Naciones y de manera más acentuada en el período de la Organización de las Naciones Unidas.

En ese sentido, la Declaración elabora los principios rectores de la reducción de la demanda que serán desarrollados posteriormente por las siguientes regiones: la Unión Europea, la Organización de los Estados Americanos, la Comunidad Andina, la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Organización de Cooperación de Shangai y la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático, mismas que serán objeto de análisis en la segunda sección de este capítulo.

- i. El Plan de Acción para combatir la producción ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores.
- ii. La fiscalización de precursores.
- iii. Las medidas para promover la cooperación judicial.
- iv. La lucha contra el blanqueo de dinero.
- v. El Plan de Acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y el desarrollo alternativo.

Estos principios serán decisivos para los Estados pues se sugiere que éstos puedan realizar las modificaciones en sus ordenamientos jurídicos para poder hacer efectivo el sistema internacional de fiscalización y control.

Finalmente, es necesario resaltar el surgimiento de estrategias posteriores entre las que se cuentan:

Fiscalización de precursores

Entre los principales aspectos que conformaron la regulación internacional de las drogas se encuentran los relacionados con la fiscalización. Ha quedado de manifiesto cómo los diversos documentos descritos hasta ahora instan a los Estados para proporcionar información, que, entre otras cosas, auxilie a establecer mecanismos eficaces que permitan el control de las drogas.

A partir de la década de 1990 y en el marco de la Declaración Política analizada anteriormente, la fiscalización de los precursores se va especializando. Se trata de vigilar estrechamente dos tipos de precursores de la heroína (anhídrido acético) y de la cocaína (permanganato de potasio). Se solicita a los países miembros para que notifiquen a las instancias internacionales la exportación de tales sustancias.

Gracias a la información proporcionada por los Estados a las instancias encargadas del control y la fiscalización de los estupefacientes y los sicotrópicos, se han obtenido los siguientes resultados:

(...) los Estados cuentan con legislación bien desarrollada relativa a la fiscalización de precursores químicos (93%), autorizaciones previas de importación y exportación (94%) y procedimientos de trabajo consolidados para vigilar y detectar operaciones sospechosas con precursores (82%). (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 119)

Medidas para promover la cooperación internacional

La cooperación internacional que promueve el sistema internacional de control y fiscalización de las drogas, especialmente a partir de la Declaración Política de 1998 abarca la extradición, la asistencia judicial recíproca, la remisión de actuaciones penales, modalidades de cooperación y capacitación y la entrega vigilada.

Por lo que hace a la extradición, se insta a los Estados a revisar sus legislaciones con la finalidad de agilizar los trámites relacionados con ésta. De igual manera, deben compartir información a los demás Estados para identificar a las autoridades encargadas de tales

acciones. Se propone, además, un modelo de extradición. Los resultados de la extradición muestran avances, pues el índice de estas incrementó al 77%. También destaca la información sobre las leyes relacionadas con la extradición, pues el 90 % de los países comunicó a la Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de las Drogas que contaban con la legislación relativa al tema.

Finalmente, resalta la recomendación hecha a los Estados para que:

(...) a reserva de toda norma de rango constitucional, de los tratados de fiscalización internacional de drogas y de su derecho interno, consideren la posibilidad de extraditar a sus nacionales por delitos graves de droga, previo acuerdo que serían entregados para su enjuiciamiento, pero que podrían ser devueltos a su Estado de nacionalidad para el cumplimiento de su eventual condena. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 120)

Por su parte, la asistencia judicial recíproca también presenta particularidades. Por ejemplo, recomiendan que los Estados cuenten con formularios modelo para la presentación de tales solicitudes. Una vez más se establece un Tratado modelo de asistencia penal que puede ser utilizado entre los países miembros. Finalmente, señalan la importancia que tienen las nuevas tecnologías, tanto en materia de extradición como por lo que respecta a la asistencia judicial recíproca.

Las otras medidas de promoción de la cooperación internacional como la remisión de actuaciones penales y las modalidades de cooperación siguen la inercia que presenta el sistema internacional de fiscalización y control de las drogas. En ese sentido, resaltan la protección a los jueces, a los fiscales, a los testigos, a los miembros de las entidades encargadas de la fiscalización y control y la introducción de nuevas técnicas de investigación.

Medidas contra el blanqueo de dinero.

La delincuencia organizada y especialmente las actividades delictivas que derivan en el narcotráfico fueron el detonante para la regulación de las drogas a partir de la década

de 1990. Entre los ilícitos que se identifican con estas sustancias se encuentra el blanqueo de dinero. Al respecto, las medidas establecidas para contrarrestarlo son: adopción de medidas que contrarresten la amenaza a la seguridad y estabilidad del sistema financiero internacional, la tipificación del delito de blanqueo de dinero, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre blanqueo de capitales (GAFI), la creación de un régimen financiero y reglamentario eficaz que impida el acceso de los delincuentes y sus fondos ilícitos a los sistemas financieros nacionales e internacionales y el establecimiento de un Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero desde la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito.

Entre los elementos del delito de blanqueo de delito que propone la comunidad internacional se encuentran los siguientes; identificación, rastreo, congelación e incautación del producto del tráfico ilícito; la conversión o transferencia de bienes procedentes de un delito relacionado con tales sustancias.

Asimismo, entre las medidas que los países deben adoptar para lograr evitar el blanqueo de dinero se encuentra el diseño de normatividad que tipifique estas actividades ilícitas y que abarcan desde la prevención, la detección hasta la investigación de tal delito. También se sugiere la tramitación de la extradición y permitir el intercambio de datos de inteligencia, en tanto se trata de un delito transnacional.

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 (2009)

En marzo del 2009 tuvo lugar el 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, cuya finalidad fue establecer mecanismos para mejorar el sistema internacional de control y fiscalización de las drogas. El resultado de dicha reunión fue la emisión de una nueva Declaración Política y un Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una Estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de la droga.

Dicha Declaración Política tiene como fundamento todos los instrumentos internacionales que han sido descritos hasta ahora, al igual que la Declaración Política de 1998 y el Plan de Acción que fue analizado en el apartado anterior.

De esta manera, el documento que aquí se estudia cuenta con tres pilares fundamentales, mismos que constituyen las líneas de acción que han puesto en práctica las regiones mencionadas con antelación²¹; la reducción de la demanda, la reducción de la oferta y la cooperación internacional.

Tabla 18. Plan de acción sobre cooperación internacional (2009)

Reducción de la demanda	Reducción de la oferta
<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del uso indebido de drogas y drogodependencia • Disponibilidad de servicios de reducción de la demanda de drogas y facilidad de acceso a ellas. • Participación comunitaria. • Atención a grupos vulnerables • Atender el consumo de drogas y atención a la drogodependencia en el sistema de justicia penal • Capacitación de funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la cooperación y coordinación y las operaciones de los organismos de represión. • Afrontar las nuevas tendencias del tráfico de drogas. • Fortalecer las medidas de lucha contra la corrupción. • Establecer alianzas sobre asistencia técnica.

Fuente: Elaboración propia.

Se señala el año 2019 como el plazo que tienen los Estados para eliminar o reducir las siguientes actividades (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, pág. 125):

- i. El cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y cannabis
- ii. La demanda ilícita de estupefacientes y sicotrópicos, así como los riesgos sanitarios y sociales relacionados con tales sustancias.
- iii. La producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sicotrópicos, incluyendo las drogas sintéticas.
- iv. La desviación y el tráfico ilícito de sustancias precursoras.
- v. El blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas.

Otros aspectos por resaltar de este documento internacional radican en el papel que juega la sociedad civil, especialmente las organizaciones no gubernamentales y la cuestión

²¹ La Unión Europea, la Organización de los Estados Americanos, la Comunidad Andina, la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, la Organización de Cooperación de Shangai y la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático.

de los derechos humanos, los cuales deberán ser respetados por los Estados, sobre todo en la aplicación de las acciones relativas a la reducción de la demanda.

Por otra parte, se reconoce la relación que existe entre la epidemia del VIH/SIDA y la drogodependencia, dando pie a la introducción del concepto “reducción del daño”. Es decir, los Estados deberán contar con programas y estrategias que abarcan la prevención primaria, la intervención temprana, la rehabilitación, la reinserción social y los servicios de apoyo con la finalidad de promover la salud y el bienestar de las personas, las familias y las comunidades. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, 2007, págs. 127-128)

Declaración ministerial conjunta de la Comisión de Estupeficientes sobre la aplicación por los Estados miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre la cooperación internacional hacia una estrategia integrada y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas.

Durante los días 13 al 21 de marzo del 2014, la Comisión de Estupeficientes celebró su 57ª sesión en Viena, con el objetivo de evaluar el Plan de Acción sobre cooperación internacional que se describió anteriormente.

Gira alrededor de tres temáticas; la reducción de la demanda, la reducción de la oferta; la cooperación judicial internacional para contrarrestar el lavado de dinero.

Por lo que hace a la reducción de la demanda, hay que resaltar la siguiente recomendación:

Encourage Member States, in conformity with the three international drug control conventions and the fundamental principles of their domestic legal system and national legislation, to consider providing, as appropriate, the measures aimed at minimizing the negative public health and social impacts of drug abuse that are outlined in the WHO, UNODC, UNAIDS *Technical Guide*, and also encourage, where appropriate, bilateral, regional and international cooperation to address that challenge. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2014, pág. 9)

De esta forma, es posible advertir que la recomendación sugiere un cambio de paradigma en los modelos de regulación de las drogas. Si bien es cierto, el que ha

prevalecido es el prohibicionista, también lo es que sus efectos ahora son tomados en cuenta por organismos internacionales para reconceptualizarlo, sobre todo considerando los daños ocasionados en la salud de los consumidores.

Con relación a las recomendaciones para la reducción de la oferta, llama la atención:

Underscore the need to identify and better understand the new and increasing challenge of potentially dangerous new psychoactive substances that are emerging at a rapid rate, taking into account that information and communication technologies are a facilitator of their distribution, and stress the need to strengthen cooperation by collecting and sharing data on the production, distribution and effects of those substances. (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 12)

Se justifica la pregunta ante esta recomendación si es posible dar sustento a un cambio en el seno de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen; de las políticas prohibicionistas a las políticas de legalización selectiva y las políticas de reducción del daño. Si, por ejemplo, se toma en cuenta la noción de paradigma de Thomas Kuhn, como una *constelación de creencias, valores, técnicas, etc., que comparten todos los miembros de una comunidad dada* (Kuhn, 2004, pág. 264), entonces esa comunidad internacional que ha ratificado los instrumentos internacionales descritos hasta aquí, son invitados a modificar sus leyes sobre drogas y sin dejar de prohibir sustancias o actividades, se abra el panorama para que mediante la cooperación internacional, se puedan afrontar los daños que causa el consumo de nuevas drogas.

Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 19 de abril de 2016.

Entre el 19 y 26 de abril de 2016 se llevó a cabo una sesión en la Asamblea General de la Oficina de las Naciones Unidas para examinar los progresos en la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción descritos anteriormente. Se emitieron las siguientes recomendaciones:

- i. Para la reducción de la demanda. Temas como la prevención y tratamiento, en especial de los trastornos relacionados con el consumo de drogas, rehabilitación recuperación y

- reinserción social. También se encuentran la preocupación por el tratamiento y atención del VIH/SIDA, la hepatitis viral u otras enfermedades de transmisión sanguínea.
- ii. Para la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y acceso a ellas con fines médicos y científicos y evitar su desviación.
 - iii. Para la reducción de la oferta y aplicación eficaz de la ley. También están las recomendaciones relacionadas con la delincuencia organizada y la lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial.
 - iv. Para cuestiones intersectoriales como drogas y derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades.
 - v. Para contrarrestar los retos y amenazas derivadas de las nuevas sustancias psicoactivas.
 - vi. Para la cooperación internacional, regional e interregional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo.

Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 17 de diciembre de 2018

El tema principal de esta resolución de la ONU tiene que ver con la cooperación internacional para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas. Se afirman las preocupaciones por la salud y bienestar de la humanidad; por los problemas relacionados con la salud personal y pública, sociales y de seguridad derivados del uso indebido de las drogas ilícitas; por garantizar la reducción de la demanda, de la oferta y la cooperación internacional.

Se percibe un giro lingüístico respecto de los documentos iniciales, pues ahora se reconoce la necesidad de contar con una perspectiva que no privilegie la prohibición.

Reconociendo que, si bien se han logrado avances tangibles en algunas esferas, el problema mundial de las drogas continúa planteando retos para la salud, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad, y resolviendo redoblar los esfuerzos a nivel nacional e internacional y seguir incrementando la cooperación internacional para hacer frente a esos retos.

Reconociendo también que la necesidad de intensificar los esfuerzos para fortalecer la prevención del uso indebido de drogas entre los niños y los jóvenes, también en los entornos educativos, lo cual implica, entre otras cosas, promover el intercambio

de experiencias y buenas prácticas. (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 2018, pág. 3)

Es decir, cómo se mostró en los orígenes de la J del MAD en el nivel internacional, la intención que prevaleció al inicio era de carácter económico. Posteriormente, el discurso normativo incluyó, a partir de la prohibición, modelos de políticas de drogas represivos que justificaron guerras contra las drogas y el narcotráfico. Sin dejar de ser importante lo económico y lo prohibitivo, ahora se incluyen temas como la prevención, sobre todo por los riesgos en la salud. Por ello en este último documento se insiste en el compromiso de abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas. De esta manera, la Asamblea General de la ONU

Reafirma que abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida que debe asumirse en un marco multilateral, exige un planteamiento integrado y equilibrado y debe llevarse a cabo de plena conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y otras disposiciones del derecho internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración y Programa de Acción de Viena sobre los derechos humanos, en particular respetando plenamente la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en sus asuntos internos y todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, y tomando como base los principios de igualdad de derechos y respeto mutuo. (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 2018, pág. 6)

¿Cuáles son las recomendaciones que la Asamblea General de la ONU hace a los países miembro?

- i. Promover la salud y el bienestar de todas las personas, familias y comunidades y de la sociedad en su conjunto y de facilitar modos de vida saludables mediante iniciativas de reducción de la demanda eficaces, amplias y basadas en datos científicos.
- ii. Intensificar la prevención y contrarrestar el cultivo, producción, fabricación, tráfico ilícito de drogas ilícitas, así como la delincuencia y la violencia asociadas a ellas.

- iii. Cooperar con organizaciones internacionales y regionales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Organización Mundial de la Salud, la Junta Internacional de Fiscalización y otras análogas en el nivel regional.
- iv. Cooperar con la comunidad científica, incluida la academia, para evaluar las políticas de reducción de la demanda y oferta de drogas, los mercados de drogas y la delincuencia relacionada con las drogas.
- v. Cooperación entre los estados de tránsito, incluida la asistencia técnica, para aumentar la capacidad de contrarrestar la problemática de las drogas ilícitas.
- vi. Hacer frente a las causas y consecuencias conexas del cultivo, fabricación, producción y tráfico ilícito de drogas para abordar los factores de riesgo que afectan a las personas y las comunidades.
- vii. Desarrollar alternativas económicas viables, en particular para las comunidades afectadas por el cultivo ilícito de las drogas.
- viii. Intercambio de información sobre buenas prácticas y experiencias adquiridas entre los profesionales.
- ix. Asegurar la participación de las mujeres en los programas y políticas en materia de drogas.
- x. Incorporar programas de prevención dirigidos a grupos de edad y de riesgo, en especial en el entorno escolar.
- xi. Contar con programas de tratamiento, atención y rehabilitación eficaces para personas dependientes de las drogas, en un marco de evidencia científica y en pleno reconocimiento de los derechos humanos.

La institucionalización de la J del MAD en el nivel internacional.

Como podrá advertirse a lo largo de este capítulo, han surgido diversas organizaciones internacionales que se relacionan con la J del MAD, las que serán expuestas a continuación.

Entre las principales instituciones internacionales relacionadas con el problema de las drogas está la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, que es un órgano independiente y cuasi judicial que existe desde 1961, año de la Convención Única sobre Estupefacientes. A través de él se unen dos órganos; el Comité Central Permanente de

Estupefacientes -establecido en la Convención Internacional del Opio de 1925- y el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes -producto de la Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes de 1931-

Hay que considerar también la estructura orgánica del Sistema de las Naciones Unidas, pues a través de sus órganos principales sucede la J del MAD. Sus principales órganos son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Secretaría, la Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Administración Fiduciaria.

No todos los órganos principales tienen que ver con la J del MAD en el nivel internacional. Y su interrelación depende de la dimensión de la J o de los elementos del MAD que se trate.

La Asamblea General es el órgano representante normativo y deliberativo de la ONU y en él están representados 193 Estados miembros. Tiene su sede en Nueva York y celebran reuniones anuales.

En el nivel de la Asamblea General, por ejemplo, existen órganos subsidiarios²². En colaboración con el Consejo Económico y social se han creado fondos y programas²³, instituciones de investigación y capacitación²⁴ y otros órganos²⁵. Resalta aquí el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible.

²² Comisiones principales; Comisión de Desarme; Comisión de Derecho Internacional; Consejo de Derechos Humanos; Comités permanentes y órganos especiales; Dependencia Común de Inspección.

²³ ONU-Hábitat; Programa Mundial de Alimentos; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización; Voluntarios de las Naciones Unidas; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Fondo de Población de las Naciones Unidas; UNICEF.

²⁴ Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme; Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones; Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas; Universidad de las Naciones Unidas.

²⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Centro de Comercio Internacional; ONU-Mujeres; Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; Oficina de las Naciones de Servicios para Proyectos.

La colaboración entre la Asamblea General con el Consejo de Seguridad se manifiesta a través de sus órganos conexos²⁶, sobresaliendo la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, tiene como responsabilidad principal mantener la paz y seguridad internacionales. A través de él se determinan las amenazas contra la paz y solicita a las partes involucradas la solución de los conflictos. En algunos casos, pueden imponer sanciones y utilizar la fuerza para mantener la paz. Éste labora por medio de Comités²⁷, Misiones²⁸, Mecanismos²⁹ y Tribunales³⁰

En el Consejo Económico y Social se acuerdan acciones para el logro del desarrollo sostenible. Para ello se revisan las políticas y se emiten recomendaciones al respecto. Existen comisiones orgánicas³¹, comisiones regionales, organismos especializados³², investigación y capacitación³³ y otros órganos³⁴

Finalmente, la Secretaría del Sistema de las Naciones Unidas es una instancia encabezada por el Secretario General de la ONU. Existen departamentos y oficinas, y de entre ellas destaca la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

²⁶ Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares; Corte Penal Internacional; Autoridad Internacional de los Fondos Marinos; Tribunal Internacional del Derecho del Mar; Organismo Internacional de Energía Atómica; Organización Internacional para las Migraciones; Organización Mundial del Comercio; Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

²⁷ Contra el Terrorismo; de Estado Mayor; de Sanciones; Permanentes y órganos especiales

²⁸ Para el mantenimiento de la paz

²⁹ Residual Internacional de los Tribunales Penales

³⁰ Para la ex Yugoslavia

³¹ Ciencia y Tecnología para el Desarrollo; Condición jurídica y social de la mujer; Desarrollo social; Estadística; Estupeficientes; Fondo de las Naciones Unidas sobre los Bosques; Población y desarrollo; Prevención del Delito y Justicia Penal.

³² FAO; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; Fondo Monetario Internacional; Organización de aviación civil internacional; OIT; Organización Marítima Internacional; Organización Meteorológica Internacional; Organización Mundial de la Propiedad Industrial; OMS, Organización Mundial del Turismo; Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial; Unión Internacional de Telecomunicaciones; UNESCO; Unión Postal Universal.

³³ Instituto Internacional de las Naciones Unidas para la investigación sobre la delincuencia y la justicia; Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

³⁴ Comité de Expertos en Administración Pública; Comité de Políticas de Desarrollo; Comité encargado de las organizaciones no gubernamentales; Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas; Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Nombres Geográficos; ONUSIDA.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

Se integra con 13 miembros elegidos por el Consejo Económico y Social de la ONU. 10 de ellos son propuestos por los gobiernos y los restantes son candidatos que propone la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La misión de la JIFE es monitorear el cumplimiento de las Convenciones de 1961, 1971 y 1988 sobre las drogas. De esta manera, se ocupa de:

- Garantizar que exista el suministro adecuado de las drogas para usos médicos y científicos y evitar el desvío de éstas para fines ilícitos.
- Identificar las deficiencias de los sistemas de control nacionales e internacionales para sugerir correcciones a estos.
- Evaluar los productos químicos utilizados en la fabricación ilícita de las drogas para determinar si deben colocarse bajo control internacional.
- Administrar sistemas de estimaciones de estupefacientes y de evaluaciones voluntarias de sustancias psicotrópicas.
- Supervisar sistemas estadísticos para equilibrar la oferta y la demanda de las drogas.
- Promover medidas entre los gobiernos para prevenir el desvío de las sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes y psicotrópicos.
- Determinar si es necesario realizar cambios en las Tablas I y II de la Convención de 1988.
- Analizar la información proporcionada por los países y los organismos internacionales y especializados en drogas para garantizar que los gobiernos apliquen adecuadamente los tratados de fiscalización de drogas.

Si en el ejercicio de estas atribuciones los países omiten tomar medidas para remediar situaciones serias respecto de las drogas, tiene la JIFE la facultad de solicitar la intervención de la Comisión de Narcóticos y del Consejo Económico y Social de la ONU. Como último recurso, los tratados reseñados aquí facultan a la JIFE para recomendar a los países para que dejen de importar o exportar medicamentos de un país que incumpla.

La Comisión sobre Narcóticos de la ONU.

En 1946 se creó, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social, el cual impulsó el establecimiento de la Comisión sobre Narcóticos. De esta manera, a través de la Comisión se supervisa la aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con las drogas.

A partir de 1991, la Asamblea General de la ONU dispone que la Comisión sobre Narcóticos se convierta en el órgano rector de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen. Posteriormente, a través de la resolución 1999/30 del Consejo Económico y Social, la agenda de la Comisión sobre Narcóticos se divide en dos segmentos; uno normativo y otro operativo.

Las funciones normativas de la Comisión sobre Narcóticos tienen su origen en las convenciones internacionales reseñadas en este capítulo. Es la instancia internacional encargada de controlar y fiscalizar las drogas, tarea compartida con la Junta Internacional de Fiscalización de las Drogas. En suma, se encarga de monitorear los compromisos adquiridos a través de la Declaración Política y Plan de Acción 2009 y la Sesión Especial de la Asamblea General sobre el problema de las drogas de 2016, ambos reseñados en este capítulo.

Por otra parte, la Comisión sobre Narcóticos encabeza a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. En el año 2018 se celebró una reunión y como resultado se obtuvo la alineación entre los objetivos del desarrollo sustentable o Agenda 2030 y las actividades que se realizan en el nivel internacional sobre las drogas.

Los temas que la Comisión sobre Narcóticos alinea a los objetivos de la Agenda 2030 son:

- La reducción de la demanda y prevención y tratamiento del VIH/SIDA
- La disponibilidad y acceso a medicamentos controlados
- Reducción del abastecimiento
- Drogas y derechos humanos
- Amenazas y retos emergentes y persistentes
- Cooperación internacional

- Desarrollo alternativo

Reducción de la demanda y prevención y tratamiento del VIH/SIDA

Existe una relación directa entre la dependencia a las drogas y enfermedades como el VIH/SIDA. Los avances en la ciencia han eliminado prejuicios sobre esa relación y, al mismo tiempo, han desarrollado técnicas para su tratamiento y atención. Instituciones como la ONUDC, ONUSIDA y la OMS han unido sus esfuerzos en la prevención y tratamiento del uso de las drogas, el acceso a drogas controladas y el análisis de nuevos psicoactivos que posibilitan el tratamiento, la atención y el apoyo para el VIH, la hepatitis viral y la tuberculosis. En este sentido se promueven los derechos humanos, la salud pública y la igualdad de acceso a los servicios de VIH para personas que consumen drogas y personas en reclusión. De esta manera, se pretende terminar con la epidemia del SIDA como amenaza a la salud para el 2030.

Es por ello que la ONUDC desarrolla publicaciones, estándares y herramientas para la capacitación y asistencia técnica.

Metas y objetivos de la Agenda 2030

El objetivo 3 -salud y bienestar- de la Agenda 2030 es la que justifica las acciones y programas que tienen como objetivo la reducción de la demanda y prevención y tratamiento del VIH/SIDA. Entre las metas de este objetivo que se alinean con las acciones de la ONUDC están la 3.3; 3.5; 3.8; y 3b.

En la meta 3.3. se pretende, para el 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.

Por su parte, la meta 3.5. se orienta a fortalecer la prevención y tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo del alcohol

En lo que respecta a la meta 3.8. lo que se busca es lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a los servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos

Finalmente, en la meta 3.b. ha que apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos para las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y la salud pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del ADPIC en lo relativo a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos.

Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas

La alineación con las metas del milenio mencionadas en el apartado anterior se hace realidad a través de los siguientes programas y actividades:

- Norma Internacional sobre prevención del uso de drogas (UNODC y OMS)
- Norma internacional para el tratamiento de trastornos del uso de drogas (UNODC y OMS)
- Guía técnica de UNODC-OMS-ONUSIDA para establecer la universalización del acceso a la prevención, tratamiento y atención del VIH para usuarios de drogas inyectables

ONUDC ha creado programas encaminados al cumplimiento del objetivo tercero de la Agenda 2030 relacionada con la salud y el bienestar, como

- Programa de desarrollo de habilidades en la familia para la prevención del abuso de drogas. Se ha puesto en práctica en Asia central, Latinoamérica y Europa del sudeste. (Prevention of drug use, HIV/AIDS and crime among young people through family skills training programmes in low- and middle- income countries (Project GLO-K₀₁))
- Programa conjunto con la Organización Mundial de la Salud sobre tratamiento y atención de las adicciones. Su objetivo es promover políticas basadas en evidencias, estrategias e intervenciones basadas en un enfoque de salud pública y derechos humanos para reducir el uso de las drogas y la carga social y de salud que causa. La ONUDC participa en más de 20 países en el marco de este programa.

- Programa Mundial de la ONUDC sobre prevención, tratamiento, atención y apoyo del VIH/SIDA. La ONUDC ayuda -vía desarrollo y difusión de manuales de capacitación para funcionarios- a los países a lograr el acceso universal a servicios integrales de prevención, tratamiento, atención y apoyo relacionados con el VIH para personas que consumen drogas y personas en las cárceles.

Disponibilidad y acceso

La recepción de tratamientos adecuados para aliviar el dolor y los cuidados paliativos, los cuales requieren acceso a medicamentos controlados, es una preocupación de la ONUDC. Es por ello que hay que reforzar las estrategias para evitar su desvío. Esta doble responsabilidad se encuentra desde la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y su Protocolo modificado de 1972.

Las instituciones involucradas en estas tareas son la OMS, la Unión Internacional para el Control del Cáncer (UICC) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, las cuales han elaborado recomendaciones y herramientas cuyos destinatarios son los funcionarios públicos encargados del diseño de las políticas públicas, así como personal de la salud.

Metas y objetivos de la Agenda 2030

El objetivo 3 relacionado con la Salud y las metas 3.8 y 3.b son las que justifican las acciones que se realizan por las instancias internacionales mencionadas.

Dichas metas ya fueron descritas anteriormente.

Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas

Las acciones, programas y estrategias que se desarrollan en el contexto de la disponibilidad y acceso son las siguientes.

En primer lugar, el Programa global y conjunto sobre acceso a medicamentos controlados para fines médicos como medida para prevenir el desvío y abuso de tales sustancias. A través de él, la ONUDC, la OMS y la UICC busca colaborar con legisladores, comunidad y personal de la salud para mejorar el uso racional de narcóticos y

psicotrópicos. Entre los temas a tomar en cuenta por los Estados a partir de las recomendaciones de estas instituciones se encuentran;

- La infrautilización de medicamentos controlados.
- Problemas de abastecimiento de la industria
- Actitudes culturales hacia el tratamiento del dolor
- Barreras relacionadas con la legislación y las políticas públicas.

En segundo lugar, se encuentra el desarrollo de políticas nacionales para la disponibilidad y accesibilidad a medicamentos controlados. Existen dos casos; Nigeria y México. La Unión Europea y la ONUDC trabajaron en el Proyecto de respuesta sobre las drogas y el crimen organizado para Nigeria, y se lograron las siguientes políticas:

- Política nacional sobre medicamentos controlados
- Guías nacionales para la cuantificación de narcóticos.
- Guías nacionales para la estimación de psicotrópicos y precursores
- Guía nacional para el manejo del dolor.

México, por su parte, la COFEPRIS, la Fundación para la Salud A.C. y la ONUDC impulsaron el Proyecto “Acceso sin Exceso”, denominado también “Acceso a sustancias controladas para fines médicos”. Su finalidad es mejorar la calidad de vida de las personas que viven con dolor en el país.

Alrededor de 5,500 millones de personas en el mundo tienen acceso ilimitado o nulo a medicamentos opioides tales como codeína o morfina, lo cual significa que el 75% de la población mundial vive con dolor -por ejemplo, en casos de enfermedades graves o terminales, cuando la terapia contra el dolor es indispensable para asegurar condiciones de vida dignas para los pacientes.

Esto se explica ya que alrededor del 92% de la morfina utilizada en todo el mundo se consume en los países en los que vive tan solo el 17% de la población mundial, principalmente: los Estados Unidos de América, Canadá, Europa Occidental, Australia y Nueva Zelanda.

El consumo mundial de estupefacientes y sustancias psicotrópicas ha permanecido por debajo de los niveles requeridos para los tratamientos médicos más básicos. Este es el ejemplo de los opioides naturales, como la morfina, sintéticos y semisintéticos, que son medicamentos esenciales para tratar el dolor. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2017)

Con el proyecto se busca obtener un diagnóstico y difundir información en materia de cuidados paliativos, control del dolor y usos de sustancias controladas con fines médicos.

Es por ello que, también se ha elaborado una Guía técnica para aumentar el acceso y disponibilidad de drogas controladas para fines médicos. En ella se proponen estrategias y acciones que los países pueden tomar para abordar estos desafíos.

Reducción del abastecimiento

Los informes que realiza la ONUDC facilitan el seguimiento del tráfico de drogas, incluidos los cultivos ilegales, su producción, distribución y venta. De esta manera, su pueden elaborar estrategias para contrarrestar esas actividades. Entre ellas se encuentran:

- Reforzar las capacidades de los agentes encargados de la ley para detectar el tráfico ilícito.
- Fortalecer las capacidades de los países para prevenir y actuar contra delitos relacionados con las drogas
- Incrementar el conocimiento con evidencia en materia de drogas

Metas y objetivos de la Agenda 2030

Los objetivos 10 y 16 de la Agenda 2030 son los relacionados con la reducción del abastecimiento.

El objetivo 10 es reducir las desigualdades entre los países. La meta que se retoma desde la ONUDC es la 10b, y ésta pretende fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los países con mayores necesidades, en especial los menos adelantados, los países africanos, los pequeños países insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral.

El objetivo 16 se orienta a promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. De éste se retoman las metas que van de la 16.3 al 16.6.

La meta 16.3. promueve el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantiza la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Por su parte, la meta 16.4 pretende reducir significativamente, antes del 2030, las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortaleciendo la recuperación y devolución de los activos robados y la lucha contra las formas de delincuencia organizada.

Respecto de la meta 16.5. la intención es reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Por última, a través de la meta 16.6. se pretende crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

En estas metas hay que tomar en cuenta lo señalado en el 1.2.1.5. sobre los Ingresos de la Delincuencia Organizada como elemento del MAD, en especial lo relativo a la Reconfiguración Cooptada del Estado (RCdE). Es decir, la corrupción, el lavado de dinero, el narcotráfico, han tenido impacto en el actuar de los gobiernos por cuestiones como la corrupción y la rendición de cuentas. La RCdE sucede en *situaciones de corrupción avanzada y compleja* (Garay & Salcedo, 2012, pág. 36). En países con esta característica existe evidencia sobre la participación de grupos sociales, legales o ilegales que persiguen beneficios no sólo económicos sino de legitimación social a través de la coerción o alianzas políticas que sustituyen el soborno y por ende afectan al poder político y a distintos niveles de la administración pública.

Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas

De tal manera que, al trabajar a favor de la reducción del abastecimiento, también se requiere promover la cooperación judicial, luchar contra el crimen organizado, la corrupción, el lavado de dinero y el terrorismo. Las siguientes son iniciativas que la ONUDC ha diseñado para reducir el abastecimiento:

- Pacto de París para combatir el tráfico ilícito de opiáceos en Afganistán.

- Programa sobre creación de redes eficaces contra la delincuencia organizada transnacional.
- Programa sobre prevención y lucha contra la delincuencia organizada
- Programa de fortalecimiento de la investigación penal y justicia penal en la ruta de la cocaína en América Latina, el Caribe y África Occidental
- Programa de control de contenedores (ONUDD y la Organización Mundial de Aduanas)
- Programa de comunicación de aeropuertos (ONUDD, Organización Mundial de Aduanas, INTERPOL)
- Programa mundial de delitos marítimos y actividades contra la fabricación y tráfico ilícito de medicamentos fraudulentos.
- Programa de monitoreo de cultivos ilícitos de la ONUDD.

Drogas y derechos humanos

Los derechos humanos son ejes prioritarios de las acciones de las instituciones internacionales. En el seno de la Organización de las Naciones Unidas se celebran cada cinco años los Congresos Internacionales en Prevención del Delito. Algunos de ellos han elaborado reglas que aplican en el sistema penal, especialmente con cuestiones relativas con el tratamiento de los reclusos. En ese sentido, las Reglas de Bangkok -tratamiento de las mujeres delincuentes- las Reglas de Beijing -administración de justicia para adolescentes-, las Reglas de Tokio -medidas no privativas de libertad y alternativas a la condena y el castigo- y las Reglas de Mandela -gestión de las instalaciones penitenciarias y tratamiento de reclusos- se encuentran relacionadas con las drogas.

De tal manera de la ONUDD plantea iniciativas para la justicia dirigida a niños y adolescentes, la asistencia a las víctimas, la igualdad de género en los sistemas de justicia penal, la eliminación de la violencia contra las mujeres y la reforma de las prisiones y alternativas al encarcelamiento.

Metas y objetivos de la Agenda 2030

Los objetivos de la Agenda 2030 relevantes en este tema son el 5, 11 y 16. En la igualdad de género (objetivo 5), se retoman las metas 5.1; 5.2 y 5.c. Por lo que hace las ciudades y comunidades sostenibles, la meta a considerar es la 11.1. Finalmente, la paz, la justicia y las instituciones sólidas -objetivo 16-, resultan relevantes las metas 16.2 y 16.3.

La meta 5.1. busca poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y las niñas en todo el mundo, mientras que la meta 5.2. se propone eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación. Finalmente, la meta 5.c. busca aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para proponer la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Por otra parte, la meta 11.1. pretende que en el 2030 se asegure el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y de esta forma mejorar los barrios marginados.

La meta 16.2. busca poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. Y la meta 16.3. tiene como finalidad promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso de justicia para todos.

¿Cómo hacer coincidir estas metas con las acciones aquí descritas para el problema de las drogas en el nivel internacional?

Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas

A continuación, se muestran ejemplos de la alineación entre la Agenda 2030 y el problema de las drogas desde la perspectiva de los derechos humanos.

- Programa global sobre violencia contra la infancia en el área de prevención del delito y la justicia criminal. La preocupación de la ONUDC se centra en la infancia y adolescencia involucrados en el sistema penal por la comisión de delitos y que además presentan problemas por el abuso de drogas. Se trata, en suma, de prevenir la reincidencia y promover la reintegración social. En este sentido se promueve el establecimiento de tribunales especializados en justicia infantil y juvenil con un enfoque centrado en la rehabilitación.
- Programa para la puesta en práctica de la Declaración de Doha sobre la prevención del delito mediante la promoción del deporte. A través de él se busca el fortalecimiento de

habilidades para la vida, minimizar los factores de riesgo y maximizar los factores de protección relacionados con el crimen, la violencia y el abuso de las drogas.

- Promover alternativas al encarcelamiento para personas con desórdenes por el uso de drogas. Las personas con problemas de adicción son especialmente vulnerables. Trabajar para ellos requiere una intensa colaboración entre las autoridades sanitarias y de procuración e impartición de justicia. Debe proporcionarse tratamiento como una alternativa al castigo. Es ese sentido se ha elaborado una iniciativa denominada “Tratamiento y cuidado de personas con desórdenes por el uso de drogas que esrepretán en contacto con el sistema de justicia penal” y que se basó en información proporcionada por más de 50 países y 80 representantes del sistema de justicia y de salud de diferentes regiones, así como de representantes de organizaciones regionales y de la sociedad civil.

Retos y amenazas emergentes y persistentes

La ONUDC tiene el mandato de ayudar a los países en sus esfuerzos para lograr la justicia, la justicia y la salud en el mundo a través de la producción de conocimiento. Para ello, se realizan investigaciones, se analizan las tendencias en cuanto a la producción, al consumo, a las rutas del tráfico de drogas. De igual forma, se hacen estudios de laboratorio y de ciencias forenses para cumplir con dicho mandato.

Todo ello posibilita la comprensión del problema mundial de las drogas, al igual que monitorear los desafíos que estas presentan por su dinamicidad. Por ahora se perciben nuevos mercados, nuevas rutas del narcotráfico, nuevas sustancias psicoactivas y nuevas formas de delinquir por medio de internet, especialmente con la utilización de criptomonedas.

Metas y objetivos de la Agenda 2030

Los objetivos de la Agenda 2030 que se relacionan con los retos y amenazas persistentes del problema de las drogas son el 3 y el 17.

El objetivo 3 tiene que ver con la salud y el bienestar. La meta 3.5. se orienta a fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo del alcohol. La meta 3.b. ha sido descrita anteriormente.

El objetivo 17 se orienta a revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Por su parte, la meta 17.8. tiene como finalidad poner en pleno funcionamiento el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones. De igual manera, la meta 17.9. pretende aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los objetivos del Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

¿Cómo alinear estos objetivos y metas en el problema de las drogas?

Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas

La ONUDC ha desarrollado un Programa denominado EWA (Early Warning Advisory) en el cual participan la DEA (Drug Enforcement Administration), el NFLIS (National Forensic Laboratory Information System), el EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), la CICAD (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas), la JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Bundeskriminalamt Österreich (Policía Federal Criminal de Austria), el SGDRUG (Scientific Work Group for the Analysis of Seized Drugs), la CBSA (Canada Border Services Agency) y Health Canada.

Por medio de EWA se obtiene acceso a información básica sobre nuevas sustancias psicoactivas. Y para usuarios registrados hay datos sobre tendencias, características químicas de las nuevas sustancias y documentación sobre las respuestas legislativas sobre ellas.

Las nuevas sustancias psicoactivas³⁵ se han puesto en el mercado y su proliferación ha captado la atención de estas instancias internacionales. Existen riesgos importantes de salud pública y desafíos a las políticas sobre el tema.

³⁵ Se definen como sustancias de abuso, ya sea en forma pura o en forma de preparación, que no están controladas por la Convención Única de Estupefacientes de 1961, o el Convenio de 1971 sobre sustancias psicotrópicas, y que representan una amenaza para la salud pública. Sus efectos sobre la salud van

Por ello, se requiere monitoreo de esas nuevas sustancias, así como intercambio de información con la finalidad de contrarrestar sus efectos.

Otra acción que se realiza en este contexto es el Programa Global de cibercrimen. Se ha creado, en el seno de la ONUDC, una iniciativa llamada SHERLOC (Sharing Electronic Resources and Laws on Crime). Su finalidad es difundir la información sobre la implementación de la Convención de Palermo y sus tres protocolos. Cuenta con los siguientes recursos:

- Una base de datos de casos legales que permite visualizar cómo los países enfrentan casos relacionados con la delincuencia organizada y el terrorismo en sus sistemas de justicia.
- Una base de datos de legislación relativa a la forma en cómo los países cuentan con leyes que aplican la Convención de Palermo y sus tres protocolos.
- Un directorio de autoridades nacionales designadas para recibir, responder y procesar peticiones sobre asistencia legal mutua, extradición y transferencia de prisioneros, tráfico de migrantes vía marítima, tráfico de armas, prevención de la delincuencia transnacional organizada, tráfico de propiedad cultural y terrorismo.
- Una base de datos bibliográfica con sinopsis de artículos especializados en crimen organizado, terrorismo. La búsqueda puede ser temática, por país, por metodología y por palabras clave.

Finalmente, hay que mencionar el establecimiento de redes nacionales de epidemiología sobre el uso de drogas. Esta acción sucede principalmente en África, a través de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS). Se encuentran vigentes en Liberia, Costa de Marfil y Burkina Faso. Por medio de la plataforma, los profesionales de la salud pueden recopilar los datos, analizarlos y difundirlos. La finalidad es identificar patrones en el uso de las drogas y monitorearlos.

desde las convulsiones hasta la agresión, la psicosis aguda y el desarrollo de adicción. Sus usuarios han sido frecuentemente hospitalizados con intoxicaciones graves.

Cooperación internacional

La solución a los problemas de las drogas requiere, entre otras cosas, la cooperación entre todos los involucrados. Por ello, la ONUDC convoca a la Organización Mundial de la Salud, ONUSIDA, ONU Mujeres y UNICEF, así como a instituciones internacionales como INTERPOL, OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), y otras organizaciones regionales. Por lo tanto, lo que se promueve es lograr una mayor eficacia, interconectividad entre los programas mundiales, regionales y nacionales para impactar en áreas temáticas que involucran a los países de origen, de tránsito y de destino. Todo ello en el marco de la responsabilidad común y compartida de la Agenda 2030.

Metas y objetivos de la Agenda 2030

Los objetivos de que consideran en la cooperación internacional toman temas como la salud y el bienestar (objetivo 3), la paz, la justicia y las instituciones sólidas (objetivo 16) y las alianzas para lograr los objetivos del desarrollo sostenible (objetivo 17).

Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas

Uno de los ejemplos de la cooperación internacional en el problema de las drogas sucede en la región Mekong³⁶. Los países que la integran se han asociado para el control de las drogas. La ONUDC ha proporcionado asistencia técnica a los gobiernos, en especial para su plan regional.

As regards drug use and treatment matters, UNDOC developed a training toolkit on community-based services for people who use drugs which gained the endorsement of several countries in the region. This approach equips government and civil society health -care and outreach workers with the necessary skills to provide services to people who use drugs where they are most needed (United Nations Office on Drugs and Crime, 2018, pág. 26)

Otra de las regiones donde es palpable la cooperación internacional es África. ONUDC se ha asociado con ECOWAS para desarrollar un Programa Regional para África Occidental (2016-2020), así como también el Plan Regional sobre el tráfico ilícito, el crimen organizado y el abuso de drogas en África Occidental (2016-2020).

³⁶ Integrada por Cambodia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Tailandia y Vietnam

Existe también el Programa CRIMJUST y cuyo objetivo es fortalecer la investigación criminal y la cooperación internacional, en especial en la ruta de la cocaína en América Latina, el Caribe y África Occidental. ONUDC se asoció con INTERPOL y Transparencia Internacional a fin de proporcionar asistencia técnica a los organismos encargados de la procuración e impartición de justicia.

Finalmente está el Programa global para fortalecer las capacidades para la prevención y el combate al crimen organizado. Hay una preocupación especial en el tráfico ilícito de medicamentos. La normatividad que se impulsa aquí gira alrededor de la Convención de Palermo y sus protocolos. Desde este programa se han impulsado tres redes regionales:

- La red de África occidental y de las autoridades centrales y sus fiscales contra el crimen organizado.
- La red de autoridades centrales y fiscales de los países de origen, tránsito y destino en respuesta a la delincuencia transnacional organizada en Asia central y el sur del Cáucaso.
- La red de cooperación judicial de los Grandes Lagos.

Desarrollo alternativo

El desarrollo alternativo es considerado como el principal método para abordar el cultivo de drogas ilícitas. Se trata de proporcionar medios de vida sostenibles a estas comunidades al proporcionar a los agricultores alternativas económicamente viables.

La ONUDC no sólo está interesada en reducir el cultivo de las drogas ilícitas y su uso indebido, sino también en mejorar el contexto socioeconómico que reduzca la dependencia tales actividades ilícitas.

Por ello, la educación, la salud, la infraestructura básica, el desarrollo comunitario y la seguridad alimentaria juegan un papel determinante en este apartado.

Se han realizado acciones en Bolivia, Colombia, la República Democrática Popular de Lao, Myanmar y Perú. Se está trabajando en el empoderamiento de las comunidades.

También se está trabajando en explorar el concepto de desarrollo urbano alternativo para abordar la producción ilícita de drogas en las ciudades. Se priorizan las oportunidades laborales, el mejoramiento de la infraestructura básica y de servicios públicos y de esta manera afrontar la violencia, la exclusión, la marginación y la desintegración social.

Metas y objetivos de la Agenda 2030

Para lograr el desarrollo alternativo se fija la atención en el fin de la pobreza (objetivo 1), en la igualdad de género (objetivo 5), en el agua limpia y saneamiento (objetivo 6), en el trabajo decente y crecimiento económico (objetivo 8), en la vida de los ecosistemas terrestres (objetivo 15) y en la paz, la justicia y las instituciones sólidas (objetivo 16).

Alineación desde la Asamblea General para el problema de las drogas

En Colombia se trabajó no sólo con el gobierno sino también con la FARC. La ONUDC apoya la implementación y monitoreo de una estrategia integrada y sostenible para reducir los cultivos ilícitos mediante el desarrollo alternativo y la cultura de la legalidad.

Para ello, se firmó un convenio con la Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial por parte del Departamento Nacional de Prosperidad Social de Colombia. También se cuenta con un Plan departamental integral de medicamentos para el control de su oferta y demanda. Igualmente se han emitido recomendaciones técnicas y operativas por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con la finalidad de implementar una política de drogas basada en los derechos humanos.

En Myanmar se han proporcionado apoyos a los pequeños agricultores de amapola en el estado de Shan del Sur. Se busca cambiar el cultivo por el café de alta calidad, el té y el aguacate, así como verduras para que por su venta se obtengan ingresos alternativos. La ONUDC trabaja también con el sector público y el sector privado para impulsar la comercialización de estos nuevos productos tanto en mercados nacionales como internacionales.

Por último, en Afganistán se impulsan proyectos para cambiar el cultivo de las drogas por pistaches, azafrán, uvas, rosas, invernaderos, ganadería, tejidos de alfombras. Además, se promueve el empoderamiento de la mujer con programas que apoyan el desarrollo empresarial.

IV. La Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) en el Nivel Regional

A diferencia del capítulo anterior en el cual prevaleció el derecho internacional, a partir de este momento se hará referencia al derecho comunitario, entendido como el conjunto de:

(...) normas jurídicas que regulan las relaciones de las comunidades de Estados con otros sujetos de derecho, entre los que se encuentran no sólo los Estados y las organizaciones internacionales, sino también los órganos, organismos e instituciones comunitarias y los particulares, sean éstos personas físicas o jurídico colectivas, públicas y privadas, capaces de ser sujetos de derechos y obligaciones en los Estados miembros. Tales comunidades de Estados son constituidas por tratados que las instituyen como organizaciones internacionales de carácter supranacional *sui generis*. (Guerrero O. , 2005, pág. 760)

En el MAD existen las siguientes comunidades: la Organización de Estados Americanos (1948); la Unión Africana (1963); la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (1967); la Comunidad Andina (1969); la Comunidad Económica de los Países de África Occidental (1975); la Unión Europea (1993) y la Organización de Cooperación de Shangai (2004).

En la Unión Europea están unidos 28 países³⁷ y cinco³⁸ países están en proceso de incorporar la legislación comunitaria en su derecho nacional, por lo cual se les considera como candidatos. Existen dos posibles candidatos³⁹ y quince⁴⁰ países europeos no se encuentran en dicha comunidad.

³⁷ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chéquia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania y Suecia.

³⁸ Albania, Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Turquía.

³⁹ Bosnia y Herzegovina, Kosovo.

⁴⁰ Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Ciudad del Vaticano, Georgia, Islandia, Liechtenstein, Moldavia, Mónaco, Noruega, Rusia, San Marino, Suiza y Ucrania.

En la Organización de los Estados Americanos están 35⁴¹ países, y Cuba merece una mención especial. En 1962 se excluyó del sistema interamericano y el 3 de junio de 2009 tal situación quedó sin efecto.

En el mismo continente americano está también la Comunidad Andina, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Se reconocen como asociados Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. España es un país observador.

La Unión Africana está conformada por 54 países⁴². Hay que aclarar que el 25 de mayo de 1963 se elaboró al acta constitutiva de la Organización de la Unidad Africana y el 11 de julio del año 200 se adoptó dicha acta constitutiva, siendo ratificada por aquellos.

También existe en ese territorio la Comunidad Económica de los Países de África Occidental. A ella pertenecen 15 países⁴³ y aunque algunos también pertenecen a la Unión Africana, participan en ésta por intereses geopolíticos, culturales y económicos.

Participan en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático; Brunei Darussalam; Camboya; Indonesia; Laos; Malasia; Myanmar; Filipinas; Singapur; Tailandia y Vietnam. Por otro lado, están los países de la Organización de Cooperación de Shangai; Rusia; China; Kazajistán; Kirguistán; Tayikistán y Uzbekistán. Es decir, sólo 16 naciones de 48⁴⁴ se encuentran en una comunidad. De mención especial son Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Rusia pues, pueden ser considerados países europeos pero que no forman parte de la Unión Europea.

⁴¹ Antigua y Barbuda; Argentina; Bahamas; Barbados; Belize; Bolivia; Brasil; Canadá; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Dominica; Ecuador; El Salvador; Estados Unidos de América; Grenada; Guatemala; Guyana; Haití; Honduras; Jamaica; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; República Dominicana; Sain Kitts y Nevis; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Suriname; Trinidad y Tobago; Uruguay; Venezuela.

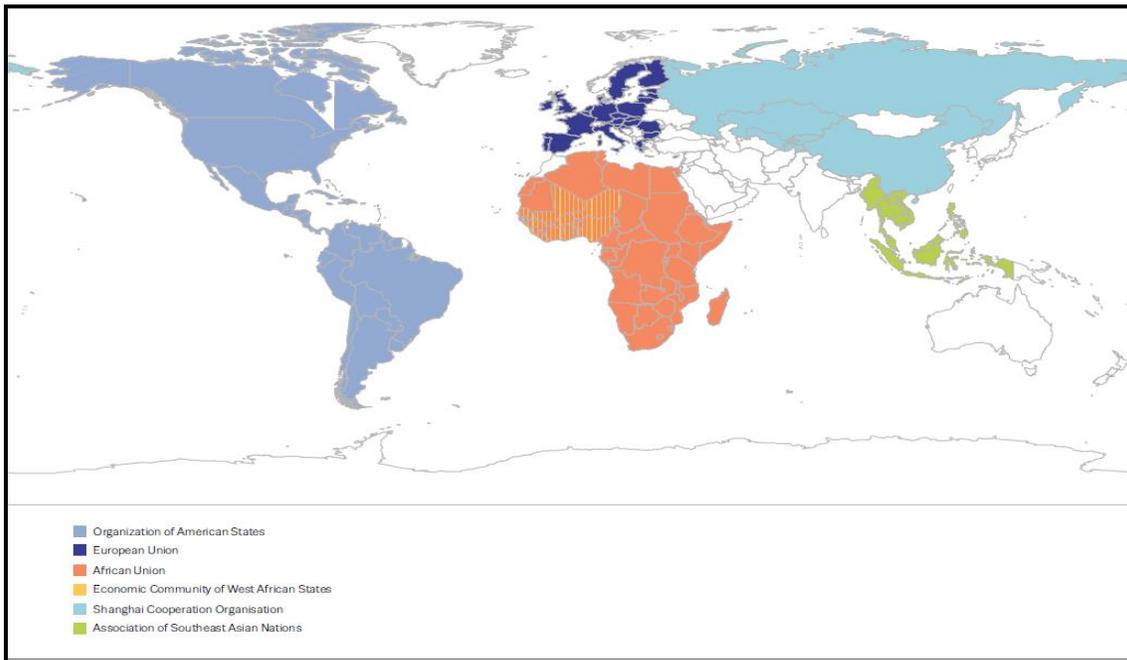
⁴² República árabe de Egipto; Burkina Faso; República de África Central; Santo Tomé y Príncipe; República democrática del Congo; Etiopía; Nigeria; Gabón; Lesotho; Suazilandia; Libya; Algeria; República árabe Saarawi democrática; Angola; Benin; Botswana; Burundi; Cabo Verde; Cameroon; Costa de Marfil; Djibouti; Guinea ecuatorial; Ghana; Guinea; Guinea-Bissau; Kenya; Liberia; Madagascar; Malawi; Mauritania; Mauricio; Mozambique; Namibia; Niger; Rwanda; Senegal; Seychelles; Sierra leona; Sudáfrica; Sudsudán; República del Congo; Gambia; Sudán; Uganda; Zambia; Zimbabwe; Somalia; Eritrea; Chad; Togo; Túnez; Comoro; Tanzania; Marruecos

⁴³ Benin; Burkina Faso; Cabo Verde; Costa de Marfil; Gambia; Ghana; Guinea; Guinea-Bissau; Liberia; Mali; Niger; Nigeria; Senegal; Sierra leona y Togo.

⁴⁴ Afganistán; Arabia Saudita; Bangladés; Baréin; Bután; Catar; Chipre; Corea del Norte; Corea del Sur; Emiratos Árabes Unidos; India; Indonesia; Irak; Irán; Israel; Japón; Jordania; Kuwait; Líbano; Maldivas; Mongolia; Nepal; Omán; Pakistán; Siria; Sri Lanka; Timor Oriental; Turkmenistán y Yemen.

La inclusión/exclusión de los países en comunidades regionales se aprecia en la tabla 16. A esto hay que añadir que la última convención internacional fue en 1988, y de los 106 estados participantes, sólo 43⁴⁵ firmaron dicho instrumento internacional. Amén de las diferencias de creación de las comunidades regionales, hay que destacar que existen países que ratificaron la convención y que no pertenecen a ninguna organización regional, como son los casos de Afganistán, Canadá, Chipre, Irán, Israel, Jordania, Noruega y Yemen. (Organización de las Naciones Unidas, 1999, pág. 22)

Tabla 19. Cobertura geográfica de las estrategias regionales



Fuente: (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction , 2014)

Existen, además, otras regiones que no están conformadas oficialmente como las que se describieron anteriormente, pero que son las que utiliza la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen para elaborar sus informes y ofrecer los datos que han sido utilizados a lo largo de esta investigación.

⁴⁵ Afganistán, Argelia, Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Costa de Marfil, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Ghana, Guatemala, Honduras, Irán, Israel, Italia, Jordania, Malasia, Mauricio, Mauritania, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido, Irlanda del Norte, Tanzania, Santa Sede, Senegal, Suecia, Suriname, Turquía, Venezuela, Yemen, Yugoslavia y Zaire.

Tabla 20. Grupos regionales

Continentes	Regiones	Países
África	África del Este	Burundi, Comoros, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Mauricio, Ruanda, Seuchelles, Somalia, Uganda, Tanzania.
	África del Norte	Algeria, Egipto, Libia, Marruecos, Sudán, Sudsudán, Túnez
	África del Sur	Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia, Zambia, Zimbabwe.
	África central y occidental	Benin, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, África central, Chad, Congo, Costa de Marfil, República democrática del Congo, Guinea ecuatorial, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Togo.
América	Caribe	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Bermudas, Cuba, Dominica, República dominicana, Granada, Haití, Jamaica, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las granadinas, Trinidad y Tobago.
	América central	Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama
	América del norte	Canadá, México, Estados Unidos de Norteamérica
	Sudamérica	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela.
Asia	Asia central y Transcaucasia	Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Kyrgystan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistán
	Asia del Este y del Sur	Brunei Darussalam, Cambodia, China, Corea del Norte, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Mongolia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Timor, Vietnam.
	Asia suroccidental	Afganistán, Irán, Paquistán.
	Cercano y Medioeste	Bahrain, Irak, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Oman. Qatar, Arabia saudita, Palestina, Siria, Emiratos árabes Unidos, Yemen.
	Asia del sur	Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Sri Lanka
Europa	Europa del este	Bielorusia, Moldova, Rusia, Ucrania
	Europa del sudeste	Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Montenegro, Rumania, Serbia, Macedonia, Turquía
	Europa central y occidental	Andorra, Austria, Bélgica, Chipre, Chequia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Latvia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, San Marino, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suiza, Suecia, Gran Bretaña, Irlanda del Norte

Oceanía	Australia, Fiji, Kiribati, Islas Marshall, Micronesia, Nauru, Nueva Zelanda, Palau, Papua nueva Guinea, Samoa, Islas salomón, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.
---------	---

Fuente: (United Nations Office on Drugs and Crime, 2017, pág. 66)

En las siguientes secciones se expondrán las formas de juridificación del mundo actual de las drogas en las regiones de la Organización de los Estados Americanos, la Comunidad Andina, la Unión Europea, la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Países de África Occidental, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Organización de Cooperación de Shangai.

La J del MAD en la Organización de los Estados Americanos (OEA)

Entre octubre de 1889 y abril de 1890 tuvo lugar la Conferencia Internacional Americana y entre sus acuerdos se cuentan la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas. Este es el origen más remoto de la organización que será analizada en esta sección. Cabe señalar que sólo se hará referencia a aquellos aspectos que tienen que ver con la regulación de las drogas.

Otro momento histórico en la Organización de los Estados Americanos es el año de 1948 cuando se suscribe la Carta de la OEA, que entró en vigor a partir de diciembre de 1951. Posteriormente se han elaborado cuatro enmiendas que llevan por título el lugar en que se suscribieron; Buenos Aires (1970), Cartagena de Indias (1988), Managua (1996) y Washington (1997). Hasta el 2019, cuenta con la participación de 35 países miembros y sus pilares son la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo.

En el año 2013 la Secretaría Ejecutiva de la OEA publicó su Informe sobre el problema de las drogas en las Américas. Su propósito es coadyuvar con los Jefes de Estado *en la definición de un marco de referencia para el tratamiento de este problema en sus países, así como futuras políticas y acciones multilaterales.* (Organización de los Estados Americanos, 2013, pág. 8)

Llama mucho la atención la distinción que hace entre prohibición⁴⁶, despenalización⁴⁷, reducción de sanciones⁴⁸ y legalización⁴⁹. Y tras analizar las políticas prohibicionistas de las drogas, reconoce que

En consecuencia, cualquier conjunto de políticas de drogas refleja los pros y contras de los males que compiten: daño debido al abuso de drogas, daño debido al narcotráfico, daño debido a los esfuerzos de represión y el costo presupuestario directo de las propias medidas de control. (Organización de los Estados Americanos, 2013, pág. 93)

Por lo tanto, también en el nivel regional se confirma el cambio de paradigma señalado en el caso de la juridificación del mundo actual de las drogas en el nivel internacional del capítulo anterior. Y para lograrlo requiere de instituciones, como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Las instituciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la J del MAD

En primer lugar, se analizará el mecanismo de evaluación multilateral (MEM), que es un instrumento diseñado para medir el progreso de las acciones realizadas por los Estados parte con relación a las drogas y otros delitos conexos.

En segundo lugar, se describirán las actividades del Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID), entendido como el área de estadística, formación e investigación científica de la CICAD. Su finalidad es aportar evidencia sólida a los Estados miembros para conocer el problema de las drogas en todas sus dimensiones y de esta manera diseñar políticas y programas.

⁴⁶ Conjunto de leyes y reglamentos que prohíben la producción, venta y uso de determinadas sustancias, excepto en circunstancias muy limitadas, como la investigación y el uso medicinal clínicamente definidos. (Organización de los Estados Americanos, 2013, pág. 91)

⁴⁷ Con frecuencia se considera a la despenalización simplemente como una versión menor de la disponibilidad legal para la venta, pero las ganancias, pérdidas y cuestiones de diseño de políticas son totalmente diferentes. La despenalización contribuye muy poco a reducir los daños del comercio ilícito y tiene un impacto moderado sobre los niveles de consumo. (Organización de los Estados Americanos, 2013, pág. 91)

⁴⁸ Se refiere a una reducción de los niveles actuales de las sanciones formadas por posesión de una droga para uso personal. (Organización de los Estados Americanos, 2013, pág. 91)

⁴⁹ Significa que es posible para un numeroso grupo de personas obtener drogas sin que haya una sanción y que las drogas sean producidas y distribuidas por algunas entidades sin ninguna sanción penal.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)

Fue creada por acuerdo de la Asamblea General de la OEA en 1986. A través de ella se manejan programas de acción con la finalidad de procurar la cooperación y coordinación entre los países.

El artículo 1 de su Estatuto dispone que la CICAD ejerce sus funciones en el marco del Programa de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, Producción y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, los mandatos de la Asamblea General de la OEA y las decisiones adoptadas por la misma CICAD. (Organización de los Estados Americanos, 1997) Entre estas hay que destacar las que se encuentran en el artículo 9 del Estatuto:

- a. Servir como cuerpo consultivo y de asesoramiento de la Organización sobre el uso indebido, producción, tráfico y distribución ilícitos de drogas y delitos conexos
- b. Asistir a los Estados miembros de la Organización mediante la coordinación y cooperación internacional y regional, para facilitar la ejecución de las acciones y adopción de medidas necesarias para:
 - i. Prevenir el uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y propender al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectas por la fármaco dependencia (sic);
 - ii. Prevenir, controlar y sancionar adecuadamente la producción y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el blanqueo de activos producto del delito, el desvío de precursores y sustancias químicas esenciales, el tráfico ilícito de armas y delitos conexos; y
 - iii. Promover la reglamentación de las sustancias controladas e inhalantes y prevenir, controlar y sancionar adecuadamente su producción, tráfico y distribución ilícitos y su uso indebido. (Organización de los Estados Americanos, 1997)

La CICAD celebró en el año 2010, su 47° período ordinario de sesiones y, entre sus acuerdos, está la Estrategia Hemisférica sobre Drogas, la cual gira alrededor de las siguientes áreas; fortalecimiento institucional; reducción de la demanda; reducción de la

oferta; medidas de control y; cooperación internacional. (Secretaría de Seguridad Multidimensional, 2010)

Las áreas de la Estrategia Hemisférica sobre Drogas se convierten en los ejes del Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020, aprobado en el contexto del 60° período ordinario de sesiones de la CICAD. Cuenta con 5 ejes, 30 objetivos y 128 acciones prioritarias. (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 2016)

El fortalecimiento institucional en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020

La estrategia del fortalecimiento institucional del Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 comprende 7 objetivos y 25 acciones prioritarias. Las políticas nacionales sobre drogas se encuentran presentes de manera transversal, tanto en sus objetivos como en sus acciones prioritarias.

En el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de tales políticas públicas intervienen no sólo los gobiernos de los países miembros, sino también expertos en políticas públicas, científicos y actores de la sociedad civil. Por su parte, la CICAD ofrece asesoría técnica. Se sugiere que esas políticas públicas *promuevan la inclusión social de las personas y poblaciones afectadas por el problema de las drogas, especialmente de aquellas en situación de vulnerabilidad*. (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 2016, pág. 8)

Hay que resaltar también que esas políticas públicas deben alinearse a la Agenda 2030 del Desarrollo Sustentable y tener un enfoque de derechos humanos.

Los Tribunales de Tratamiento de Drogas existen en el contexto del fortalecimiento institucional de CICAD. En ellos se tratan casos de delincuentes que consumen drogas. Se impulsa un sistema de supervisión integral, pruebas obligatorias sobre consumo de drogas, servicios de tratamiento e intervenciones terapéuticas. De esta forma, se pretende reducir la demanda y abuso de sustancias y la delincuencia. Hasta el 2019, Canadá, Estados Unidos, México, Bahamas, República dominicana, Jamaica, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Barbados. Trinidad y Tobago y Chile cuentan con estos tribunales.

Por otro lado, existe el Programa Salud y Vida en las Américas (SAVIA), en el cual apoya proyectos locales para la reducción del consumo de drogas en Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. Estuvo activo hasta el 2014.

La reducción de la demanda en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020

La estrategia de la reducción de la demanda del Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 comprende 5 objetivos y 22 acciones prioritarias. En este caso, la prevención, tratamiento, rehabilitación e integración social son las vías por las cuales se pretende reducir la demanda, todo ello basado en evidencia científica.

Además, se insta a los países a la :

Promoción del intercambio de experiencias y buenas prácticas para mejorar los programas de prevención, considerando las “Normas Internacionales sobre la Prevención del Uso de las Drogas”. (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 2016, pág. 24)

La población objetivo de estas acciones prioritarias se encuentra en los ámbitos escolar, familiar, laboral, comunitario, así como también los infractores de la ley penal dependientes de las drogas, Quienes participen en estas acciones deberán estar certificados.

CICAD cuenta con las reuniones de grupos de expertos, cuyo objetivo es proveer de conocimientos técnicos y facilitar la colaboración entre los Estados miembro y presentar a la CICAD recomendaciones sobre la Estrategia Hemisférica sobre drogas.

Entre los temas prioritarios de los grupos de expertos están (CICAD, 2018):

- i. La elaboración de diagnósticos sobre el consumo de drogas, estudios epidemiológicos, sistemas de información de vigilancia y monitoreo, investigaciones biomédicas, clínicas, psicosociales, epidemiológicas, etnográficas y antropológicas.
- ii. Modelos y programas de prevención y educación dirigidos a la población general y grupos en situación de vulnerabilidad.
- iii. Modelos y programas de intervención para abordar y tratar las consecuencias adversas a la salud y a la sociedad por el uso indebido de las drogas.
- iv. Medidas para el tratamiento y rehabilitación de farmacodependientes y su reinserción social.

En el seno de CICAD existen los siguientes grupos de expertos: desarrollo alternativo integral y sostenible; reducción de la demanda; narcotráfico marítimo; sustancias químicas y farmacéuticos; control de lavado de activos.

La reducción de la oferta en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020

La estrategia de la reducción de la oferta del Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 comprende 5 objetivos y 26 acciones prioritarias. Los temas para considerar aquí son las políticas y programas nacionales para prevenir y disminuir el cultivo y la producción ilícita de drogas. Hay que resaltar que se reconocen los usos lícitos tradicionales de las drogas, siempre y cuando exista evidencia histórica de ello. (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 2016, pág. 19)

Además, se proponen tanto el impulso y desarrollo de un sistema de información hemisférica en materia de oferta ilícita de drogas, como los mecanismos y sistemas utilizados por cada Estado parte.

Se ha creado en la CICAD la Unidad de Reducción de la oferta (URO/CICAD) cuyo objeto de apoyar a los Estados parte para fortalecer su capacidad para controlar la producción, tráfico y comercialización de drogas ilícitas (CICAD, 2019). A través de URO/CICAD se impulsa el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Antidrogas, en donde existen tres áreas programáticas; inteligencia antidrogas; control de precursores químicos, drogas sintéticas y nuevas sustancias psicoactivas; cooperación marítima antidrogas.

En relación con la inteligencia antidrogas, se han creado la Escuela Regional de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD) y la Escuela de Capacitación de Inteligencia Antidrogas del Caribe.

ERCAIAD es un centro especializado de entrenamiento académico y operacional que brinda capacitación sobre recolección, análisis e intercambio de inteligencia estratégica, operativa y prospectiva antidrogas.

En la Escuela de Capacitación de Inteligencia Antidrogas del Caribe se brinda capacitación especializada a oficiales encargados del control de drogas en esa región.

Por lo que hace al control de precursores químicos, drogas sintéticas y nuevas sustancias psicoactivas, se promueve el fortalecimiento de las capacidades de los Países miembro para monitorear, detectar, investigar y controlar esas sustancias. También se ofrece colaboración a los Países miembro para fortalecer sus marcos regulatorios y así lograr la fiscalización de estas sustancias.

Las medidas de control en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020

La estrategia de las medidas de control del Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 comprenden 8 objetivos y 33 acciones prioritarias, entre las que destacan (Secretaría de Seguridad Multidimensional, 2010, págs. 27-32):

- i. Detección, investigación y desmantelamiento de laboratorios o instalaciones de procesamiento ilícito de drogas.
- ii. Programas orientados a la interdicción terrestre, fluvial, marítima y aérea.
- iii. Desmantelamiento de grupos delictivos organizados involucrados en el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.
- iv. Mejorar las capacidades de los laboratorios forenses para analizar sustancias químicas, precursores y productos farmacéuticos, incluidas las nuevas sustancias psicoactivas.
- v. Implementar medidas para el control de productos farmacéuticos que contienen sustancias precursoras, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, con objeto de prevenir su desvío para fines no médicos.
- vi. Agilización de los procesos de concesión de autorizaciones de importación y exportación de sustancias fiscalizadas par fines médicos y científicos.
- vii. Establecer y fortalecer un sistema de alerta temprana a nivel nacional para promover la colaboración e intercambio de información con otros sistemas regionales.
- viii. Programas especializados y permanentes de capacitación en materia de prevención, detección, investigación y persecución y control del lavado de activos derivados del tráfico ilícito de drogas.
- ix. Medidas legislativas y regulatorias que faciliten la incautación y decomiso de bienes, instrumentos o productos de actividades ilícitas relacionadas con las drogas.

La cooperación internacional en el Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020

La estrategia de la cooperación internacional del Plan Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 comprenden 5 objetivos y 22 acciones prioritarias. Entre otras cosas, lo que se pretende es lograr la asistencia técnica y cooperación, tanto entre los Estados miembro como a través de la CICAD y los organismos internacionales. De esta manera, cobra relevancia el intercambio de buenas prácticas en áreas como erradicación de cultivos ilícitos, tráfico de drogas y lavado de activos.

Para ello se crea el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), cuyo propósito es observar el avance y cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países que pertenecen a la OEA. En marzo del 2019 se celebró la segunda reunión plenaria para la redacción del Informe del MEM.

La J del MAD en la Comunidad Andina de Naciones

Esta región inicia el 26 de mayo de 1969, cuando Bolivia, Colombia Chile, Ecuador y Perú firman el Acuerdo de Cartagena, tomando el nombre de Grupo Andino. Posteriormente se unió Venezuela el 13 de febrero de 1973. Chile tomó la determinación de salir del Grupo Andino el 30 de octubre de 1976.

De esta manera, el 10 de marzo de 1996 se reestructura tomando la denominación de Comunidad Andina de Naciones. Y el 25 de mayo de 1999 se emitieron los lineamientos de su política exterior. Cuenta con áreas de acción política, económica y sociocultural.

Entre sus objetivos están la acción conjunta contra el problema mundial de las drogas. Y es en el área política en dónde especifica la importancia de articular una posición conjunta que, a partir de un enfoque multilateral, promueva la cooperación internacional en todos los aspectos del problema y, en particular, para el Desarrollo de cultivos alternativos. (Comunidad andina, 1999)

Entre noviembre de 2009 y febrero de 2013 se ejecutó el Programa Antidrogas ilícitas en la comunidad andina (PRADICAN). Se logró la cooperación entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea, por medio del Plan Andino de Lucha contra las drogas ilícitas y crímenes conexos.

Las acciones de la Comunidad Andina de Naciones para la J del MAD

Entre las principales acciones de la Comunidad Andina de Naciones respecto de las drogas se encuentran las decisiones 505 “Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos” y 602 “Norma Andina para el Control y Fiscalización de Sustancias Químicas”.

El fortalecimiento de las estrategias nacionales, binacionales y la estrategia comunitaria son los ejes principales del Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos.

Las estrategias nacionales, según el Plan Andino, son; el control de la producción y el contrabando y desvío de precursores químicos; la erradicación técnica de cultivos para fines ilícitos; el desarrollo alternativo; el desmantelamiento de la infraestructura y organizaciones de producción y transporte; el lavado de activos y la reducción de la demanda. (Comunidad Andina, 2001)

Las estrategias binacionales, por su parte, se orientan al fortalecimiento de comisiones mixtas, talleres fronterizos y comisiones de vecindad para formular planes de acción fronterizos que coadyuven en los objetivos del Plan Andino.

En relación con la estrategia comunitaria, se mencionan diversos mecanismos a través de los cuales los integrantes de la Comunidad Andina de Naciones pueden intercambiar información (Comunidad Andina, 2001):

- i. Página Web de la Comunidad Andina de Naciones
- ii. Portales nacionales, regionales e internacionales, tales como Unidos contra la Droga y los observatorios venezolano, interamericano y europeo sobre drogas.
- iii. Oficinas Regionales de Enlace de la Organización Mundial de Aduanas.
- iv. Red Interamericana de Telecomunicaciones para el Control de Drogas.
- v. Comité Andino para el Desarrollo Alternativo.
- vi. Sistema interamericano de datos uniformes sobre consumo de drogas.

El 7 de diciembre de 2004 se publicó en la Gaceta oficial el Acuerdo de Cartagena la Decisión 602 denominada “Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”. Su objetivo es

optimizar el control y vigilancia de la importación, exportación, transporte o cualquier otra forma de transacción entre la comunidad andina y desde terceros países de las sustancias químicas controladas -que se encuentran en descritas en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícita de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988- y se utilizan para la producción, fabricación, preparación o extracción ilícita de estupefacientes o psicotrópicos, poniendo especial atención en la cocaína y la heroína. (Comunidad Andina de Naciones, 2004)

Se diseñan requisitos para la importación, exportación, tránsito y trasbordo de las sustancias químicas controladas a través de licencias, autorizaciones, permisos o cualquier otra similar (artículos 8, 12, 13 y 16 de la Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas).

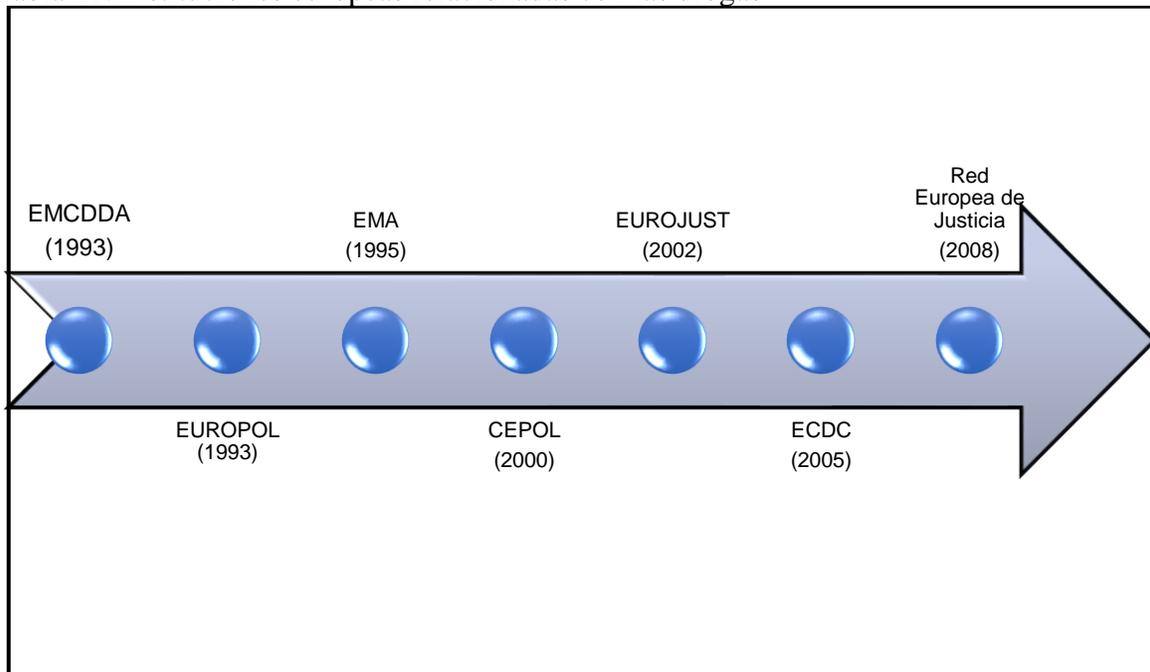
La J del MAD en la Unión Europea

En esta sección se abordarán dos temas complementarios. Por una parte, las instituciones y organismos creados *ex profeso* por la Unión Europea para abordar las problemáticas derivadas de las drogas. Por otra parte los Planes de Acción y Programas diseñados para los mismos fines.

Las instituciones de la Unión Europea para la J del MAD

El Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías (EMCDDA), la Agencia de la Unión Europea para la aplicación de la ley (EUROPOL), la Unidad de cooperación judicial de la Unión Europea (EUROJUST), la Red Europea de Justicia, el Colegio Europeo de Policía (CEPOL), el Centro europeo para la prevención y control de enfermedades (ECDC) y la Agencia europea de medicamentos (EMA) son instituciones y organismos que la Unión Europea utiliza para afrontar cuestiones relacionadas con las drogas.

Tabla 21. Instituciones europeas relacionadas con las drogas



Fuente: Elaboración propia

El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA)

Este Observatorio es un organismo descentralizado de la Unión Europea que inició sus actividades en 1993 y actualmente se encuentra en Lisboa. Su finalidad es dotar a la Unión Europea y a los Estados miembros de una visión panorámica de los principales problemas relacionados con las drogas. De esta manera, con la información proporcionada por el EMCDDA, los países podrán diseñar estrategias para abordar el tema de estas sustancias.

Al mismo tiempo, cada uno de los miembros de la Unión Europea debe proporcionar información sobre la situación de las drogas dentro de su territorio. De esta forma, el EMCDDA procesa e interpreta los datos con la finalidad de elaborar una visión europea sobre el tema.

A pesar de que el EMCDDA inició sus actividades a partir de 1993, es a partir de 1996 cuando aparecen los primeros reportes y programas de trabajo que han sido publicados ininterrumpidamente cada año. Dichos trabajos se explican a partir de las Estrategias y Planes de Acción descritos anteriormente.

Para obtener una visión panorámica del EMCDDA es preciso considerar tres tipos de relaciones que éste mantiene con otras instituciones: con las de la Unión Europea, con la Red Reitox⁵⁰, con sus socios internacionales y con terceros países.

EMCDDA provee de asistencia a las instituciones y agencias de la Unión Europea⁵¹ para definir las estrategias para las drogas. También difunde esta información dentro de la Unión Europea.

EMCDDA y Red Reitox colaboran a través de centros de monitoreo en cada país miembro de la Unión Europea. De esta manera se establece la coordinación entre los centros nacionales para elaborar los reportes anuales sobre el problema de las drogas en esta región.

EMCDDA también impulsa la cooperación con terceros países a través de tratados bilaterales, cuyos temas van desde la asistencia técnica en proyectos para capacitación y apoyo consultivo, hasta prácticas de monitoreo, herramientas para la recolección de datos y apoyo para diseñar sistemas nacionales de información.

La Agencia de la Unión Europea para la aplicación de la ley (EUROPOL)

La historia de esta agencia europea relacionada con la regulación de las drogas inicia formalmente en la década de 1990. Sin embargo, sus orígenes remotos datan a partir del Grupo de Trevi en la década de 1970, cuando se promovieron reuniones entre los ministros del Interior y los de Justicia Europeos para afrontar los riesgos que imponía el terrorismo internacional. (EUROPOL, 2009) De esta manera, durante la década de 1980 surgió la necesidad de formalizar la cooperación policiaca dentro de la Comunidad Económica Europea.

El punto de partida de EUROPOL se encuentra en el artículo K¹ del Tratado de Maastricht, en donde señalan cuáles son los asuntos de interés común, entre los que se encuentran la cooperación policiaca con la finalidad de prevenir y combatir el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas y otras formas serias de delitos internacionales.

⁵⁰ Red europea de información sobre las drogas y las toxicomanías.

⁵¹ Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Europol, Eurojust, Colegio de Policía Europeo (CEPOL), Centro europeo para el control y prevención de enfermedades (ECDC) y la Agencia europea de medicinas (EMA)

A partir de esa disposición normativa, el Consejo Europeo crea la Unidad de Drogas Europol (EDU), estableciéndose el 29 de octubre de 1993 en La Haya e iniciando sus operaciones en junio de 1994. Sus tareas fueron proveer de asistencia a las fuerzas policíacas nacionales en sus investigaciones criminales.

Otro momento crucial de la historia de EUROPOL es la Convención que le da fundamento en 1995 y que después de haber sido ratificado por los países miembros el 1 de octubre de 1998, se le da el estatus que se encuentra vigente. A partir de entonces, cada Estado debe designar una Unidad de Enlace entre sus autoridades locales y EUROPOL con la finalidad de hacer una contribución significativa a la procuración de justicia de la Unión Europea para prevenir y combatir el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas y otras formas serias de delitos internacionales.

El 18 de marzo del año 2017, el Consejo de la Unión Europea adoptó un plan de acción para el período comprendido entre el 2018 y hasta el 2021. Respecto del tráfico de drogas se impuso tres prioridades:

- i. Interrumpir las actividades de los grupos de delincuencia organizada involucrados en el tráfico del cannabis, la cocaína y la heroína en la Unión Europea.
- ii. Abordar las redes delictivas involucradas en el tráfico y distribución de múltiples tipos de drogas en la Unión Europea.
- iii. Reducir la producción de drogas sintéticas y nuevas sustancias psicoactivas en la Unión Europea y dismantelar a los grupos de la delincuencia organizada involucrados en su producción, tráfico y distribución.

La Agencia europea de medicamentos (EMA)

La Agencia Europea de Medicamentos es un organismo descentralizado de la Unión Europea que es responsable de la evaluación científica de los medicamentos que desarrollan las compañías farmacéuticas. Inició su funcionamiento en 1995 y se encuentra en Londres.

La importancia que reviste esta instancia oficial de la Unión Europea respecto a la regulación de las drogas radica en que concretiza en tal demarcación territorial la línea trazada en el ámbito internacional. Como quedó señalado en la descripción de la

normatividad internacional, existieron varios temas que se asociaron a la regulación de las drogas; preocupaciones de carácter económico, de política criminal y sanitarios.

En efecto, entre las diversas manifestaciones que surgieron en la regulación internacional de las drogas se encuentran las preocupaciones que suscitan los usos científicos y médicos, pues las drogas se encuentran involucradas en el desarrollo de la industria farmacéutica. Es decir, no sólo se regulan las actividades delictivas relacionadas con las drogas, sino que también se reconocen usos legales de las mismas, las cuales pueden tener fines científicos y/o médicos.

La EMA es una compleja red europea que comprende más de 40 autoridades nacionales de reglamentación sanitaria, a la Comisión y al Parlamento Europeos y otros organismos descentralizados de la Unión Europea. Además, sus esfuerzos se dirigen a forjar estrechos lazos con la Organización Mundial de la Salud y las autoridades reguladores de países no europeos para intercambiar conocimientos que mejoren las prácticas regulatorias respecto a la salud.

Por lo tanto, puede afirmarse que esta Agencia tiene como responsabilidad la protección y promoción de la salud mediante la evaluación y supervisión de las medicinas para usos humanos y veterinarios.

Entre las principales actividades que realiza la EMA se encuentran los procedimientos de remisión que se han diseñado para resolver los problemas que plantea la seguridad o el riesgo-beneficio de un medicamento o una clase de medicamentos. Sus recomendaciones se hacen a nombre de la Unión Europea, es decir, la EMA es la encargada de evaluar los medicamentos para armonizarlos con la legislación de esta región.

Para cumplir con tales propósitos cuenta con siete comités; el de medicamentos de uso humano; el de medicamentos de uso veterinario; el de evaluación de riesgos y farmacovigilancia; el de productos medicinales huérfanos⁵²; el de medicamentos a base de plantas; el de terapias avanzadas; y el pediátrico.

⁵² Es la designación para los medicamentos que son desarrollados para el diagnóstico, prevención o tratamiento de enfermedades raras y que son potencialmente mortales o muy graves. Se considera que una enfermedad es rara cuando afecta a menos de 5 personas por cada 10,000 personas en toda la Unión Europea. (European Medicines Agency, 2018)

El Colegio Europeo de Policía (CEPOL)

En octubre del año de 1999 el Consejo de la Unión Europea decide crear una red de centros nacionales de formación policial, dando lugar a la Escuela Europea de Policía. Cada uno de los países miembros conserva sus cuerpos policíacos y CEPOL fomenta un enfoque común entre éstos en materia de lucha contra la delincuencia, la prevención del delito y el mantenimiento del orden.

La decisión del Consejo de la Unión Europea se concretó hasta el 20 de septiembre de 2005 mediante su decreto de creación en el Diario Oficial de la Unión Europea (Council of the European Union, 2005). En su artículo quinto define el propósito de CEPOL. Su misión es ayudar a entrenar a la policía de alto rango que son funcionarios de los Estados miembros mediante la optimización de la cooperación entre quienes integran tal Colegio. Además, se apoyará y desarrollará un enfoque europeo de los principales problemas que enfrentan los Estados miembros respecto a la lucha contra la delincuencia, la prevención del delito y el mantenimiento de la ley y el orden y la seguridad pública.

La importancia que tiene CEPOL respecto a las drogas puede inferirse a partir de su propósito, al igual que las tareas que tiene asignadas en el artículo séptimo del cuerpo normativo que aquí se analiza, especialmente la que se describe en el inciso c). CEPOL debe proporcionar formación especializada a los policías que desempeñan un papel clave en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada. Los delitos tipificados en el nivel internacional respecto a las drogas pueden encontrarse dentro de tal clasificación.

El 4 de diciembre del 2018 se publicó su Programa 2019-2021 el cual comprende cuatro actividades; identificación de las necesidades para la capacitación; priorizar y construir un portafolio de soluciones para la capacitación; evaluar las formas en cómo se otorgan las capacitaciones; ajustar el portafolio de las capacitaciones. (CEPOL, 2018)

En relación a la construcción del portafolio de soluciones, reconoce que incluyen temas como las drogas, en especial el cannabis, la cocaína, la heroína y nuevas sustancias psicoactivas y sintéticas.

La Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (EUROJUST)

Esta Unidad está íntimamente relacionada con EUROPOL, pues su función es promover la coordinación entre las autoridades competentes de cada país miembro de la Unión Europea para combatir las formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza.

Fue creado por la Decisión del Consejo Europeo 2002/187/JAI del 28 de febrero del 2002. Sus objetivos giran alrededor del combate contra la delincuencia organizada y se refieren al fomento de la coordinación entre las autoridades mencionadas anteriormente en cuanto a las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con tales actividades ilícitas.

Entre los tipos de delincuencia que ocupan la atención de EUROJUST se encuentran la delincuencia informática, el fraude y la corrupción, el blanqueo de los productos del delito, los delitos contra el ambiente y participación en organizaciones delictivas.

De esta forma, al igual que EUROPOL, también es el caso de EUROJUST, que el interés que tienen respecto a las drogas es en tanto que se trata de una forma de delincuencia que puede ser subsumida en la delincuencia organizada.

EUROJUST actúa a través de uno o varios miembros nacionales afectados por algún tipo de delincuencia o bien de manera colegiada. En el primer caso, lo hará a solicitud de algún país miembro de la Unión Europea para llevar a cabo investigaciones o actuaciones judiciales sobre hechos concretos. En el segundo caso, cuando dos o más países miembros sean incapaces de resolver conflictos de jurisdicción o existan informes de denegación de justicia u otras dificultades relacionadas con la cooperación judicial.

Por lo tanto, para que EUROJUST pueda realizar sus funciones necesita que cada uno de los países miembros nombre un representante que colabore en la persecución de los objetivos comunes.

Entre el 29 y 30 de septiembre de 2014 EUROJUST organizó un taller sobre la cooperación judicial en casos que implican pre-precursores y nuevas sustancias psicoactivas. Como resultado de aquel, se obtuvieron directrices que resultan interesantes

para la juridificación del mundo actual de las drogas en la Unión Europea y que pueden ser interpretadas desde la dimensión de resolución de conflictos laicos.

En primer lugar, permiten distinguir entre precursores y pre-precursores

Drug precursors are defined in Council Regulations 273/2004 and 111/2005 as substances frequently used for the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic substances... Criminals involved in the production of synthetic rugs often use precursors (or (pre)precursors) that are not included in the Annex and therefore not subject to regulation in all Member States.

NPS are substances that are not regulated in international drug conventions, but mimic the effect of controlled drugs and may pose serious health threats. These substances are sometimes also referred to as legal highs because they are not (yet) criminalised. (EUROJUST, 2015, pág. 1)

Y para atacar estos conflictos, que también pueden ser interpretados a la luz de la dimensión del incremento del poder legal, en el contexto de la indeterminación de la ley, proponen (EUROJUST, 2015):

- i. No sólo regular los precursores y los pre-precursores a través de la legislación vía leyes penales o disposiciones específicas sobre drogas, sino también complementarlos con las normas de la Unión Europea.
- ii. Establecer normas jurídicas que posibiliten la criminalización de la producción o importación de sustancias que sean potencialmente utilizables para preparar drogas sintéticas.
- iii. Compartir experiencias exitosas en el procesamiento de casos en donde existen nuevas sustancias psicoactivas y pre-percursoras.

Centro Europeo para la Prevención y control de Enfermedades (ECDC)

Entre los aspectos a regular sobre las drogas y que se relacionan con la salud, se encuentran la prevención y el control de las enfermedades. En efecto, desde el nivel internacional hasta el nivel regional de la Unión Europea, es patente la preocupación por los daños ocasionados en la salud a través de las drogas. Una de las principales pandemias entre las que aparece esta orientación hacia la prevención es el VIH/SIDA, en tanto que una

de las formas de adquirirla es por vía intravenosa y muchas drogas se consumen por esa forma.

El Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades surge en el año 2005. Es una de las agencias de la Unión Europea a través de la cual se fortalecen las medidas de esta región contra las enfermedades infecciosas. Su sede está en Estocolmo, en Suecia. Su misión es identificar, determinar y comunicar las amenazas actuales y emergentes para la salud humana que representan las enfermedades infecciosas.

El ECDC trabaja por medio de redes europeas de vigilancia y programas. Algunos de estos se relacionan con las drogas, tanto las legales como las ilegales. Es decir, la investigación y control de los medicamentos, vistos como una modalidad de las drogas legales, deben compartir información en el caso de que sus usos puedan representar un riesgo para la salud, sobre todo por la emergencia de pandemias o infecciones. Asimismo, en tanto drogas ilegales, también es importante contar con información sobre como las polidrogas pueden generar riesgos asociados con su consumo y que puedan generar en la aparición de enfermedades infecciosas.

Un ejemplo de la importancia que revisten tanto EMA como ECDC respecto a las drogas y su regulación es la comprensión de los daños que puede causar el consumo crónico y agudo de la cocaína, que es la segunda droga más consumida en Europa, después del cannabis. esta droga es causante de trastornos cardiovasculares, psiquiátricos, respiratorios, genitourinarios, obstétricos, renales, gastrointestinales, muscoesqueléticos y dermatológicos.

El panorama de los daños causados por el consumo de la cocaína en la Unión Europea debe reconocer cómo a pesar de que dichos países son capaces de controlar la morbilidad social asociada con el uso de drogas, utilizando para ello los datos proporcionados por los hospitales, carecen aún de un sistema europeo coherente que ofrezca una imagen total del problema que implica el uso de la cocaína. (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2014, págs. 5-6). Es por ello que urgen inversiones dirigidas a crear indicadores de las tendencias en el uso de las drogas que puedan lograr el control de las consecuencias en el consumo de las mismas, en especial el

surgimiento de nuevos psicofármacos, medicamentos recetados y el consumo de varias drogas. de ahí la relevancia que tienen EMA y ECDC

La Red Europea de Justicia

Fue creada por Decisión del Consejo Europeo 2008/976/JAI el 16 de diciembre del 2008. De acuerdo con el artículo primero del documento normativo que le da creación, la Red está compuesta por las autoridades centrales responsables de la cooperación judicial internacional, por las autoridades judiciales u otras autoridades competentes que tienen responsabilidades específicas en el marco de la cooperación internacional. Entre tales autoridades a la que se hace referencia se encuentran tanto las que pertenecen a cada país miembro de la Unión Europea como EUROPOL y EUROJUST.

La Red Judicial Europea tiene tres tipos de funciones. En el primer caso, facilita el establecimiento de contactos adecuados entre los intermediarios activos que facilitarán la cooperación judicial entre los Estados miembros. La segunda función de la Red Judicial Europea es la organización de reuniones periódicas de los representantes de los Estados miembros. La tercera función es proporcionar de manera permanente la información básica actualizada, por medio de una red de telecomunicaciones adecuada y que documenten los tipos de delincuencia.

Entre las disposiciones legales más importantes que muestran la relación existente entre EUROJUST y la Red Judicial Europea se encuentra el artículo décimo. Establece que tales relaciones privilegiarán la eficiencia de la cooperación, adoptando medidas como el intercambio de información entre ambas instancias.

La J del MAD en la Unión Africana

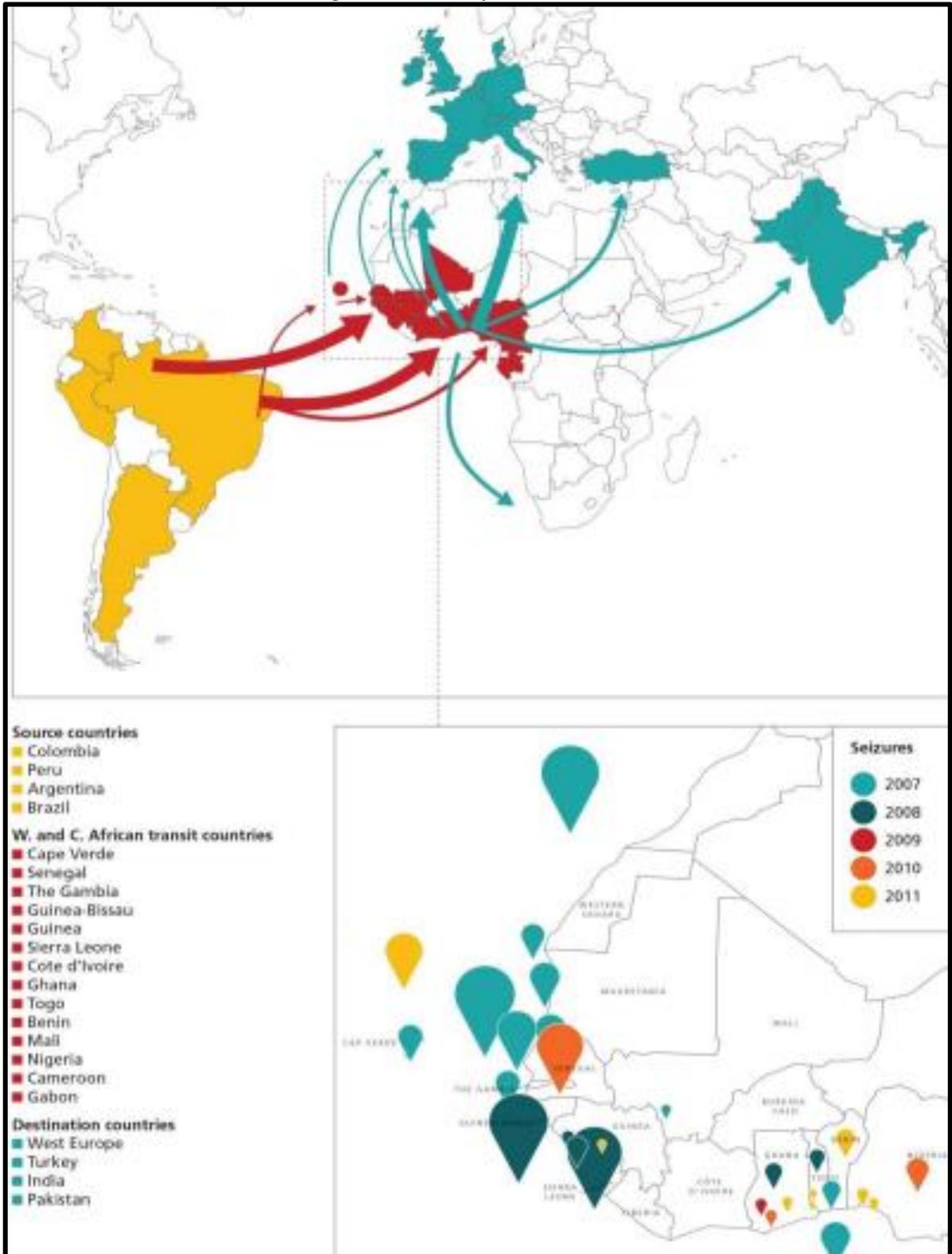
En el 2014 se publicó un estudio en el cual se evaluó el tráfico de Drogas en África central y occidental. De esta manera se contribuyó en el Plan de Acción de la Unión Africana para diagnosticar la problemática. En él se distinguen los tipos de drogas y su tráfico ilegal.

Although now displaced by cocaine, **heroin** trafficking West Africa is regarded as having more historical roots. West African criminal groups having used the region as

a transit point since the 1980s. Continued heroin trafficking through the region has created an intersection between cocaine and heroin routes, as both trafficking routes seek to penetrate Europe's southern borders.

While cannabis (hashish) is relatively widely in both regions, there is very little literature that focuses on production, trafficking, sale and use. The one exception is the case of the Democratic Republic of Congo (DRC) where the role of both military and rebel groups in cannabis production has been documented. (African Union, 2014, págs. 8-9)

Tabla 22. Rutas del comercio ilegal de cocaína y sus incautaciones



Fuente: (African Union, 2014, pág. 8)

El Plan de Acción para el Control de las Drogas y Prevención del Delito en la Unión Africana para el período 2007-2012

En el período 2007-2012 se ejecutó el Plan de Acción para el Control de las Drogas y Prevención del Delito, el cual se evaluó por la Unión Africana de la siguiente manera:

The AU Plan of Action on Drug Control and Crime Prevention (2007-2012) contained a wide spectrum of interventions, dependent on a variety of stakeholders which resulted in limited consensus on the most cost effective and strategic approach towards implementing activities as stated in the work plan, especially those cross-cutting such as Continental Early Warning Systems (CEWS). Moreover, there continues to be un-coordinated activities both inside AUC and by partners. (African Union, 2012, pág. 2)

Es decir, por una parte, la Unión Africana adopta la juridificación del mundo actual de las drogas descrita en el nivel internacional y al hacerlo se percata de las dificultades que implican los consensos para su logro, al igual que los retos que conllevan financieramente el diseño de políticas públicas y su concretización.

El Plan de Acción para el Control de las Drogas y Prevención del Delito en la Unión Africana para el período 2013-2017

De esta manera, se propone otro Plan de Acción (2013-2017) fundado en cuatro áreas prioritarias. En primer lugar, una mejor evaluación sobre la gestión de aquel, tanto en el nivel continental, regional y local. Los logros de esta área prioritaria son

- i. El fortalecimiento de las estrategias de acción del mencionado plan, entre las que se encuentran; el funcionamiento de una Secretaría Ejecutiva de la Unión Africana; la creación de un trabajo interdepartamental en el seno de la Unión Africana; contar con grupos de expertos en el nivel continental, regional y local; el número de becas y cooperación técnica desarrollados.
- ii. Actividades desarrolladas de manera conjunta entre las diferentes regiones y la Unión Africana en su conjunto.
- iii. Fortalecer la capacidad de investigación para obtener información e identificar tendencias en las drogas de conformidad con estándares internacionales.

- iv. Establecer Comités intersectoriales para el control de las drogas, mismos que incluyan miembros de los sectores de procuración e impartición de justicia, salud, desarrollo social y Organizaciones No Gubernamentales. Deben reunirse regularmente.

La segunda área prioritaria se relaciona con tener servicios de impacto social y de salud que cuenten con evidencia sobre el consumo de drogas. Para ello se proponen:

- i. Estudios sobre información epidemiológica sobre patrones y tendencias relacionadas con el consumo de drogas y el VIH. De igual manera, contar con estudios que cataloguen programas y servicios disponibles sobre drogas en la región.
- ii. Establecer y operar redes nacionales y regionales de vigilancia de las drogas. Para lograrlo se requiere la formulación de métodos de análisis de datos estandarizados para que puedan ser usados por los países.
- iii. Difundir la información a los tomadores de decisiones, a la sociedad civil, a grupos en situación de vulnerabilidad y público en general a través del asesoramiento, campañas en medios de comunicación y toma de conciencia.
- iv. Disponibilidad de servicios accesibles, basados en evidencia, éticos, derechos humanos basados en el uso de las drogas, su prevención, dependencia, tratamiento y servicios de cuidados posteriores.
- v. Institucionalizar programas para farmacodependientes en conflicto con la ley, enfatizando las alternativas del encarcelamiento por delitos menores.

La tercera área prioritaria tiene que ver con la lucha contra el tráfico de drogas y los desafíos que representan a la seguridad humana, en especial la trata de personas. En ese sentido, lo que se persigue es:

- i. Contar con marcos legales y de políticas públicas sobre narcotráfico y prevención del delito.
- ii. Contar con información estratégica sobre tendencias en producción, tráfico y suministro ilícito, misma que deberá actualizarse. Todo ello para una mejor comprensión y mayor capacidad para responder a tales retos.
- iii. Información sobre el narcotráfico disponible en redes.

- iv. Promoción del desarrollo de políticas en el nivel continental, regional y local que comprendan la prevención del narcotráfico y delitos afines, buscando la cooperación internacional.
- v. Fomentar la conciencia pública basada en evidencia y participación comunitaria sobre la prevención en el consumo de drogas, el tráfico de estas y los delitos conexos.

La cuarta área prioritaria tiene que ver con el desarrollo de capacidades en investigación y recolección de datos. En este caso, lo que se pretende es:

- i. Mejorar las capacidades de los sistemas de justicia penal para investigar y perseguir delitos relacionados con las drogas, incluidos los del crimen organizado.
- ii. Remover las barreras que limitan la disponibilidad de medicamentos controlados internacionalmente para fines médicos y científicos.
- iii. Mejorar las capacidades de control de precursores químicos en los Estados miembro de la Unión Africana.
- iv. Desarrollar capacidades continentales para la prevención, tratamiento, investigación y vigilancia en materia de drogas.
- v. Lograr un acuerdo continental relacionado con la disponibilidad de medicamentos para el dolor.

La J del MAD en la Comunidad Económica de los Países de África Occidental

Benin, Burkina Faso, Cabo verde, Costa de marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra leona y Togo conforman la Comunidad Económica de los Países de África Occidental.

Su primer antecedente se encuentra en CFA (Coopération financière en Afrique centrale) que fue introducido en 1945 en las colonias africanas de habla francesa. A través de la CFA se impulsó el uso del franco como moneda común en Chad, Camerún francés, Congo francés, Gabón y Ubangi-Chari. Posteriormente, en 1964, el presidente de Liberia, William Tubman, propuso la unión entre los países de África occidental. Esto condujo a un acuerdo que se firmó en 1965 por Costa de marfil, Guinea, Liberia y Sierra leona. En 1975 se creó ECOWAS, gracias a los esfuerzos del primer ministro de Nigeria, Gen Yakubu Gowon, y su contraparte togolesa, Gnassingbe Eyadema.

En junio de 2007, los representantes ante ECOWAS asumieron un compromiso para mejorar la integración de la región, introduciendo ECOWAS Visión 2020.

(...) it is aimed at setting a clear direction and goal to significantly raise the standard of living of people through conscious and inclusive programmes that Will guarantee a bright future for West Africa and shape the Destiny of the region for many years to come. (ECOWAS, s.f.)

África occidental se ha convertido en una región de tránsito para el contrabando y el tráfico de cocaína desde Sudamérica hasta Europa. Y estas actividades ilícitas están relacionadas con la inestabilidad política. Se han documentado evidencias sobre organizaciones terroristas en la región, al mismo tiempo que del abuso de drogas. Los efectos impactan cuestiones de salud pública, economía y seguridad en los países, los cuáles carecen de datos epidemiológicos y programas de prevención y tratamiento. Para afrontar esos problemas se han elaborado Planes regionales desde el 2008.

Para el período 2009-2012 el Plan de Acción giro alrededor de cuatro ejes: mejoramiento de la coordinación regional; revisión de las disposiciones legales, regionales y nacionales; fortalecimiento en la aplicación de la ley; recopilación y difusión de datos confiables sobre el narcotráfico y adicciones.

En el tema de la coordinación hay que mencionar lo que sucede entre la Unión Europea, Latinoamérica y el Caribe y África occidental. Hay un proyecto denominado “Apoyo a la lucha contra la delincuencia organizada en la ruta de la cocaína”. A través de él se busca el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades aeroportuaria entre esas regiones.

Con el apoyo de la ONUDC, se ha creado el Programa Regional para África occidental 2016-2020 para abordar el tráfico de drogas, el crimen organizado y el abuso de drogas.

Following the evaluation of the results of the *UNODC Regional Programme and the ECOWAS Regional Action Plan* for West Africa 2010-2014, and taking into account emerging threats and trends, UNODC has developed its new *Regional Programme for West Africa*, while ECOWAS elaborated its *Regional Action Plan to Address*

Illicit Drug Trafficking, Organized Crime and Drug Abuse in West Africa, both covering the period 2016-2020. (UNODC, 2016)

Entre los principales retos que existen en la región se encuentran:

- El uso de la región como área de tránsito para la cocaína y la heroína.
For example, in December 2015, more than 200 kilograms (kg) of cocaine from Brazil via Morocco were seized in the cargo department of Cotonou airport. Nevertheless, several seizures of importance in 2015 indicate that the maritime route continues to be greatly by traffickers. (UNODC, 2016, pág. 22)
- El desarrollo de laboratorios para la manufactura de estimulantes tipo anfetaminas y precursores.
West Africa appears to have become an established source of the ATS smuggled into East and South East Asia via Southern Africa or Europe, with new trafficking routes linking previously unconnected regional methamphetamine markets. Several laboratories have been dismantled in the region: the first to be dismantled, in 2009, were laboratories in Guinea. (UNODC, 2016, pág. 22)
- Incremento del uso de drogas. Hay varios temas en este reto:
 - i. Tipos de droga y consumo. El reporte mundial de la ONUDC del 2016 sugiere que el uso del cannabis está incrementando en la región (el 12.4% de la población entre 15 y 64 años). Por su parte, el Reporte Anual 2012 de la Comisión sobre Narcóticos estima que los usuarios de cocaína en África occidental y África central asciende a 1.5 millones. También hay evidencia de consumo de sustancias psicoactivas como el crack y el tramadol.
 - ii. Tratamiento de las adicciones. Las personas con problemas de adicción a las drogas ilegales no tienen acceso a los servicios de salud y en ocasiones son canalizados a hospitales psiquiátricos cuando presentan un grado avanzado de la adicción. Pocos países cuentan con servicios especializados para el tratamiento de las adicciones. No hay suficiente infraestructura, equipo, abastecimiento, medicamentos y esquemas de seguimiento.
 - iii. Adicciones y VIH/SIDA. Según ONUSIDA y la OMS 11.7 millones de personas se inyectan drogas y el 14% de ellos viven con VIH. Algunas

estimaciones consideran que el 5.4% de la población con enfermedades de transmisión sexual viven en África. El acceso a la prevención del VIH, tratamiento y servicios de salud para personas que se inyectan drogas en las prisiones es desproporcionadamente baja, incluida África occidental. Cameroon, Chad, Cote d'Ivoire, Democratic Republic of Congo, Ghana and Nigeria together contribute to 82% of people newly infected in the region and 78% of the HIV burden of the new infections are from Nigeria. For West and Central African countries with available data, HIV prevalence among PWID is the following: Cameroon (22.2%) in 2009, Senegal (9.4%) in 2011, Benin (6.7%) in 2013, Nigeria (4.2%) in 2010, Ghana (0.69%) in 2003, Malil (1.3%) in 2003, and Togo (0.7%) in 2003. (UNODC, 2016, pág. 29)

- Vínculos entre la delincuencia organizada y el terrorismo.
- Tráfico de personas, de armas y de medicinas fraudulentas, tanto intra como inter regional.

Over the past years there has been an evident proliferation of proliferation of counterfeit and substandard medicines in the West African markets, highly risking the lives of people in the region. Pharmaceutical drugs transported through mainstream commercial channels are also a cause for concern, and some are used for drug abuse, e.g. synthetic opiates. Others are fraudulent medicines which are drugs that are not what they purport to be. In 2012, over 140 tons of illicitly imported painkillers were seized by Joint Control Units (JPCUs) established under the Global Container Control Programme (CCP) in Benin and Togo alone, most likely destined for markets in the Sahel. (UNODC, 2016, pág. 23)

De esta manera, ECOWAS elabora su Programa Regional con cinco pilares y cinco temas transversales. Los pilares son el fortalecimiento de los sistemas de justicia criminal, la prevención y combate de la delincuencia transnacional organizada y el tráfico ilícito; la prevención y combate contra el terrorismo; la prevención y combate contra la corrupción; el mejoramiento de la prevención, tratamiento y cuidado del uso de las drogas y el VIH. Los temas transversales son la investigación y análisis de las tendencias; la asistencia legislativa; la construcción de capacidades; la cooperación regional e internacional; el compromiso con la sociedad civil y el público en general.

La J del MAD en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático

ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) fue creada el 8 de agosto de 1967 y está integrada por Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, República popular democrática de Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Su sede se encuentra en Jakarta, Indonesia.

ASEAN cuenta con un organismo en el que participan Altos Funcionarios en Materia de Drogas (ASOD)⁵³. Su responsabilidad es monitorear la implementación y ejecución de los planes regionales en la materia. En el 2009 sostuvieron su 30ª Asamblea en Phnom Phen, Cambodia, y el resultado fue el Plan de Trabajo de ASEAN para combatir la producción ilícita de drogas, así como su tráfico y uso para el período 2009-2015. Sus enfoques se centraron en abordar con éxito y eficacia las actividades ilícitas y consecuencias negativas por el uso de las drogas, incluyendo reducciones significativas en; cultivos ilícitos; fabricación y tráfico ilícitos y los delitos relacionados; la prevaecía del uso de drogas ilícitas.

Se realizaron evaluaciones en el 2012 y en el 2014 para monitorear y evaluar el progreso en su ejecución. Se contó con la participación de la ONUDC, la cual observó lo siguiente:

The Report discovered that the drug situation in the region is worsening due to the reported proliferation of methamphetamine and new psychoactive substances (NPS). The Report concluded that the governments of the ASEAN Member States need a more holistic approach to overcome the challenges posed by illicit drug trafficking. The Report underlined the importance for the ASEAN's drug agencies and authorities to evolve from a one-dimensional control approach to multi-dimensional management approaches. (ASEAN, 2017, pág. 6)

Es así como, en octubre de 2016, tuvo lugar en Singapur la 5ª Reunión Ministerial sobre Asuntos de Drogas. El resultado fue el lanzamiento del Plan de Trabajo de ASEAN para proteger a las comunidades de las drogas ilícitas para el período 2016-2025. El plan se divide en siete secciones con 26 componentes y con sus respectivas actividades.

⁵³ The ASEAN Senior Officials on Drug Matters

Componentes y actividades en general en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025

Existen cinco componentes y doce actividades en esta parte del Plan. El primer componente se orienta a fortalecer el rol de las Reuniones Ministeriales de ASEAN sobre cuestiones de drogas para coordinar una estrategia integral y eficaz. De esta manera, las actividades previstas para alcanzar este componente son el lanzamiento de una convocatoria para celebrar reuniones bianuales de forma rotativa a partir de 2016 y la colaboración con otros organismos sectoriales para intercambiar información sobre las drogas (tráfico, delincuencia transnacional organizada y problemas de salud relacionados con las drogas).

El segundo componente se enfoca en reconocer la necesidad de abordar la continua amenaza planteada por la producción y distribución de las drogas en el triángulo dorado. Sus actividades van desde colaborar en la recolección de información hasta mejorar la cooperación regional para abordar estas amenazas.

La combinación de la gestión de riesgos con las normas nacionales sobre medidas de control de drogas para reducir su amenaza es el tercer componente. Y sus actividades tienen que ver con la revisión de los planes nacionales contra las drogas para identificar los retos en su control, e incrementar los recursos para lograrlo. También se insiste en incrementar y mejorar las alianzas entre el sector público y el privado y la sociedad civil para afrontar el abuso de las drogas ilícitas.

El incremento de la cooperación entre las agencias nacionales para el control de las drogas para afrontar el abastecimiento y la demanda de éstas es el cuarto componente general. Para ello, los gobiernos deben facilitar dicha cooperación a través de seminarios, grupos de trabajo y capacitaciones. Además, hay que intercambiar información por medio de ASOD, y de esta manera monitorear las tendencias en el abastecimiento y la demanda de las drogas ilícitas.

El último componente es el incremento de la participación entre las agencias nacionales con los responsables en materia de educación, salud y desarrollo social para afrontar los retos que conllevan las drogas. De esta forma, se promueve la coordinación entre éstas y las familias para el diseño de estrategias.

Componente y actividades en educación preventiva en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025

En este rubro existen tres componentes y diez actividades a realizar. El primer componente busca promover la conciencia del público a través de campañas educativas para construir la resiliencia en los jóvenes. También se pretende dirigir esas campañas a grupos en situación de vulnerabilidad. En este sentido, una de las actividades consiste en utilizar una cinta verde y blanca -símbolo común de ASEAN- para ser utilizado en las actividades de educación preventiva y las campañas contra las drogas. Otra actividad consiste en anunciar la prohibición de las drogas y sus castigos en vuelos internacionales y mostrar estas advertencias en las fronteras por tierra, por mar, por aire y en puestos de control aduanero. Finalmente, se solicita integrar, en el currículum del sistema educativo, los temas de prevención de las drogas.

El desarrollo y ejecución de programas regionales dirigidos a jóvenes que no se encuentran en el sistema educativo y que integran grupos de alto riesgo es el segundo componente. Compartir experiencias exitosas y buenas prácticas en estos temas es parte de las actividades previstas. De esta manera, también se reconoce el trabajo de otras organizaciones, a través de talleres o seminarios en los cuáles han trabajado con estos jóvenes, y se sugiere colaborar con ellos.

El último componente es contar con evidencia científica, basada en estándares internacionales, para formular e implementar políticas orientadas a la prevención en la familia, la escuela, la comunidad, el trabajo y el entorno.

Componentes y actividades en la aplicación de la ley en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025.

El primer componente tiene que ver con el trabajo a realizar para reducir significativamente la producción y tráfico ilícito de las drogas y los delitos asociados a ellas. Esto debe traducirse en el incremento del número de operaciones relacionadas con las drogas, que pasan por las incautaciones de los precursores, el número de asuntos y arrestos debido al tráfico ilícito de las drogas. De igual manera, ese trabajo de reducción debe evitar el desvío de medicamentos, así como también intercambiar información sobre los cárteles de las drogas.

El mejoramiento del acceso a sistemas de justicia con respeto a la soberanía de los miembros de ASEAN es un segundo componente. Para ello, hay que analizar las políticas nacionales para asegurar recursos financieros y técnicos para lograr dicho acceso. Además, hay que fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios encargados del control de las drogas.

El tercer componente es el mejoramiento de los niveles de gobernanza a través de la adopción de sistemas de transparencia en la aplicación de las leyes relacionadas con las drogas. Para ello, hay que contar con estadísticas sobre estos temas; hay que anunciar programas nacionales contra las drogas; publicar información sobre los programas de asistencia dirigidos para grupos en situación de vulnerabilidad; hay que asegurar el acceso público a la información a través de sitios oficiales.

Enfrentar el problema de la corrupción y su impacto sobre la producción ilícita, tráfico y comercio de las drogas, es el cuarto componente. De esta manera, hay que diseñar estrategias anti-corrupción en las agencias encargadas de la procuración e impartición de justicia.

La asistencia legal mutua, oficinas de enlace transfronterizas, unidades de control e inteligencia portuaria, fuerzas tácticas en los aeropuertos, incluyendo las fronteras, son parte del quinto componente. Entre las actividades previstas para cumplir con este componente están las reuniones anuales de los Grupos de Trabajo en Interdicción en Aeropuertos entre los países de ASEAN, así como también desarrollar una base de datos para compartir datos sobre fugitivos y cárteles de las drogas.

El último componente se orienta a desarrollar inteligencia en la lucha contra las drogas y sus precursores. De tal manera que se precisa el incremento de actividades para fortalecer las capacidades y los sistemas encargados de captar la información.

Componentes y actividades en el tratamiento y la rehabilitación en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025

Tres componentes y siete actividades conforman el tratamiento y rehabilitación del Plan de Trabajo de ASEAN para el período 2016-2025. En primer lugar, hay que garantizar el acceso al tratamiento, rehabilitación y cuidados posteriores a los usuarios de drogas para

logar su total reintegración social. Respecto de la accesibilidad, hay que trabajar para ampliar la cobertura para el tratamiento y también el registro de los usuarios de drogas. Esto permitirá facilitar el acceso a los tratamientos.

Distinguen modalidades en el tratamiento y la rehabilitación distinguiendo grupos específicos de usuarios como los que se encuentran en sistemas penitenciarios que también presentan problemas por las adicciones y grupos en situación de vulnerabilidad. Todo esto bajo estándares y protocolos internacionales.

También debe fortalecerse la capacidad de cooperación para apoyar asistencia técnica a los centros de tratamiento y rehabilitación. En este sentido se propone establecer un centro de intercambio de información regional que permita compartir información sobre las mejores prácticas e investigaciones sobre tratamiento y rehabilitación.

Finalmente, se busca asegurar que los tomadores de decisión sobre las drogas tengan acceso a los métodos más recientes para el abastecimiento y la reducción de la demanda. Para ello se desarrollará una plataforma en internet que publicará y difundirá los hallazgos sobre estos temas.

Componentes y actividades en desarrollo alternativo en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025

Existen tres componentes y dieciocho actividades en este rubro. Se solicita trabajar para lograr una reducción significativa y sostenible en el cultivo ilícito de drogas mediante los principios rectores de la ONU. Para ello hay que asignar fondos gubernamentales y del sector privado para apoyar a los agricultores y las comunidades en donde se cultiva amapola y cannabis. De tal manera que la integración de planes nacionales que incluyan el desarrollo alternativo se convierte en prioridad y se aborden las causas de raíz, como pueden ser los factores socioeconómicos que motivan a aquellos agricultores.

También debe promoverse el acceso amplio a los productos del desarrollo alternativo al cultivo de la amapola y cannabis, tanto dentro de los mercados locales como los de la región. Además, hay que desarrollar asistencia técnica para identificar nuevos cultivos para sustituir esas drogas.

Componentes y actividades en cooperación extra regional en el Plan de Trabajo de ASEAN 2016-2025.

En general, hay que mejorar la cooperación con organizaciones externas, que incluyan el diálogo para el combate contra las drogas y los delitos asociados para lograr el cumplimiento de los componentes descritos anteriormente. Sobresalen las siguientes:

- ACCORD. Operaciones de cooperación para responder a los retos de las drogas entre ASEAN y China.
- JAIF. El Fondo japonés de integración ASEAN
- DAINAP. La red de información sobre abuso de las drogas para Asia y el Pacífico.
- HONLEA. La Comisión sobre Narcóticos para el cumplimiento de la ley de ASEAN.

La J del MAD en la Organización de Cooperación de Shangai

La Organización de Cooperación en Shangai es una organización internacional intergubernamental que se anunció el 15 de junio de 2001 en Shangai con la participación de los representantes de la República de Kazajistán, la República democrática de China, la República de Kirguistán, la Federación de Rusia, la República de Tayikistán y la República de Uzbekistán. El 19 de septiembre de 2003 se firmó su Carta fundacional. Irán, Bielorusia, Mongolia y Afganistán son países observadores. Armenia, Nepal, Turquía, Camboya y Sri Lanka son países con los que se mantiene diálogo constante en la región.

El 9 de junio del 2017 tuvo lugar una reunión entre los jefes de Estado de los países miembros de esta organización y el resultado fue la Declaración de Astana. En ella hay referencias puntuales respecto de las drogas:

- Reconocen que el tráfico de drogas ilícitas es un reto que tiene la seguridad, tanto en los países, como en la región.
- La existencia de acuerdos previos para afrontar el tráfico de drogas:
 - i. Acuerdo de cooperación para combatir el tráfico ilícito de drogas de 2004
 - ii. La Declaración de la Asociación de Cooperación de Shangai para combatir las amenazas del problema de las drogas de 2015.
 - iii. La Conferencia entre la ONUDC y la Asociación de Cooperación de Shangai para la lucha contra las drogas el 13 de marzo de 2017.

Por lo tanto, los esfuerzos por juridificar el MAD en esta región son incipientes, debido a su reciente creación. Por ello el énfasis se pone sobre lo que cada país miembro ha realizado en particular.

V. La Seguridad Humana (SH)

La Seguridad Humana (SH) cobra fuerza en el nivel internacional a partir de 1994, cuando el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo distingue entre la libertad frente al temor -SH en sentido restringido- y la libertad frente a la necesidad -SH en sentido ampliado-. En el primer caso, la seguridad humana se caracteriza por su estatocentrismo y nociones como seguridad nacional, seguridad interior, seguridad pública son aquellas que más se identifican en este contexto. Por su parte la SH en sentido ampliado apunta hacia la inclusión de temas orientados hacia los derechos humanos, el desarrollo sustentable y el medio ambiente, entre otros temas.

Se identifican también argumentos normativos y académicos alrededor de la SH. Entre los primeros se encuentran las normas positivas que se han creado desde el nivel internacional y de las regiones y que adoptan dicho concepto. Los argumentos académicos son proclives a reflexionar la SH para contrastar las implicaciones de ésta sobre nociones como soberanía, estado de derecho y valores jurídicos.

Otra distinción importante en la seguridad humana es aquella que identifica a quienes adoptan posturas minimalistas o maximalistas. Los primeros son aquellos que favorecen la SH en sentido restringido. De tal manera que, la seguridad se orienta a la protección de los derechos del estado. Y entre sus argumentos se encuentran el derecho internacional humanitario y el crimen internacional organizado. La guerra contra las drogas cobra sentido en este contexto y para ello, se precisa contar con indicadores precisos sobre cómo se abordan los problemas de seguridad y al hacerlo se está en posibilidad de saber el avance en cuanto a su erradicación.

Los maximalistas, por su parte, amplían la agenda de la seguridad humana incluyendo aspectos relacionados con el medio ambiente, la educación, la salud, el desarrollo sustentable, entre otros. Es decir, a mayor horizonte del espectro para teorizar la seguridad humana, mayor será la comprensión de los problemas y se avanza hacia una visión multifactorial de los problemas asociados a la SH.

Origen del concepto de seguridad

Si bien es cierto que la Seguridad Humana hace su aparición en el ámbito internacional a partir del Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 1994, también hay que reconocer que no es algo nuevo.

Como término político y concepto científico, “la seguridad” ha estado vinculada estrechamente con “la paz”, las metas conjuntas de la Carta de la ONU. Los otros dos conceptos, el de “desarrollo” y “ambiente” se agregaron a la agenda nacional e internacional en los años cincuenta y setenta. En el lenguaje coloquial, en el ámbito político nacional e internacional, así como en el análisis científico de las relaciones internacionales, estos cuatro conceptos forman un cuarteto conceptual y a cada uno de ellos se asocia un programa especializado de investigación: estudios de seguridad, paz, desarrollo y ambiente. (Brauch, 2009, pág. 151)

Se atribuye a Cicerón y a Lucrecio el haber acuñado el término *securus* para referirse a un estado mental, filosófico y psicológico (Brauch, 2009). La *pax romana* está asociada a la seguridad.

En la Edad Media también se acuñó el término de seguridad, unido también al Estado.

(...) el origen y desarrollo del concepto de seguridad está estrechamente vinculado con la intensificación del Estado moderno. Como concepto político del período medieval, securitas se asoció estrechamente a la pax romana y a la pax christiana (por ejemplo al establecimiento de la paz), aunque después se usó para denotar seguridad de personas y bienes como objetos de protección (Brauch, 2009, págs. 175-176)

Posteriormente, Thomas Hobbes asocia al estado autoritario con la seguridad, pues este se compromete a evitar la guerra civil

Así hallamos en la naturaleza del hombre tres causas principales de discordia. Primera, la competencia; segunda, la desconfianza; tercera, la gloria.

La primera causa impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio; la segunda, para lograr la seguridad; la tercera, para ganar reputación. La primera hace

uso de la violencia para convertirse en dueña de las personas, mujeres, niños y ganados de otros hombres; la segunda para defenderlos; la tercera, recurre a la fuerza por motivos insignificantes, como una palabra, una sonrisa, una opinión distinta (Hobbes, 2019, pág. 51)

Los siglos XVIII y XIX fueron el escenario de la forja del concepto de seguridad más cercanos a la teoría jurídica.

Para Wilhelm von Humboldt, el Estado era el actor principal que garantizaba la seguridad interna y externa, mientras que Fichte subrayaba el concepto de mutualidad, donde interactuaban por una parte el Estado -proveedor y garantizador de seguridad- con el ciudadano. Influidos por Kant, Humboldt y Fichte, los conceptos de *Rechtsstaat* (Estado de derecho) y *Rechtssicherheit* (plataforma legal del Estado) se convirtieron en rasgos centrales del pensamiento de seguridad desde principios del siglo XIX (Brauch, 2009, pág. 176)

Entre las acepciones de la seguridad se encuentran la social y la nacional. Fue en Estados Unidos donde se impulsaron esas nociones. La seguridad social se relaciona con el Presidente Roosevelt en el contexto del estado del bienestar. El 8 de junio de 1934 se dirigió al pueblo norteamericano para afirmar que entre los objetivos de su administración estaba la promoción de la seguridad de todos: “*la seguridad interna, la seguridad del sustento y la seguridad social*” (Brauch, 2009, pág. 176). Posteriormente se incluirá la seguridad social en el artículo 22 de la Declaración General de los Derechos Humanos.

Por lo que hace a la seguridad nacional, puede afirmarse que

El concepto de “seguridad nacional” surgió como un concepto clave en Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y se convirtió en un concepto fundamental durante la posguerra, cuando se desarrolló el sistema de seguridad norteamericano. (Brauch, 2009, pág. 177)

Y es el período que inicia en la década de 1940 con la polarización del orbe entre dos ideologías cuando ambos bandos recurren a la seguridad nacional como constructo teórico que legitima y valida sus acciones. No en balde la seguridad humana aparece en la

década de 1990, en el momento en que el liberalismo fue percibido como el bando victorioso.

Tras la caída del Muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética, la necesidad de replantear el concepto y la agenda de seguridad en el mundo, se tornó urgente. Esto fue más evidente a la luz de las diversas cumbres internacionales celebradas en el transcurso de la década de los 90 y en los primeros años del presente siglo al amparo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las que advirtieron sobre la estrecha relación que existe entre los problemas del desarrollo y la seguridad (Rosas, 2011, págs. 37-38)

Muy a pesar de la existencia de un concepto universal de la seguridad humana, es necesario comprender cómo fue acoplada la noción en diferentes contextos.

La Estrategia Europea de Seguridad adoptada en el Consejo Europeo en diciembre de 2003 constituye uno de los mejores ejemplos de la transformación de los retos en materia de seguridad a los que debe hacer frente la Unión Europea a principios del siglo XXI. Según el documento del Consejo, “Europa tiene que afrontar nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles”, entre las que destacan el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada”. Igualmente, y a diferencia de la época de la Guerra Fría, ninguna de estas amenazas es de carácter exclusivamente militar, ni puede ser confrontada únicamente mediante instrumentos militares. (Serra Serra, 2009, pág. 16)

Debido a lo anterior, en la Unión Europea se propuso una Estrategia de Seguridad, fundada en cinco principios;

- i. Los derechos humanos.
- ii. El establecimiento de una autoridad política clara.
- iii. El multilateralismo.
- iv. El enfoque desde abajo, es decir, desde las necesidades de la población local.
- v. La seguridad en las regiones.

¿Y qué sucede en el contexto latinoamericano respecto de la seguridad humana?
 ¿Cuáles son los escenarios para su contextualización?

El mundo ha experimentado una transformación masiva desde el fin de la Guerra Fría. Sin embargo, las estructuras de seguridad no se adoptaron al mismo paso. Los nuevos actores, las amenazas nacientes, las tendencias y problemas actuales desafían la seguridad y el bienestar de los Estados y las sociedades. La inseguridad y sus diversificaciones en el ámbito internacional presentan vulnerabilidades y riesgos, como en el caso de las amenazas por parte de actores no estatales, mayor pobreza, devastación ambiental, sociedades asimétricas y la globalización de nuevas inseguridades. A pesar de que las propuestas de esta agenda son numerosas, por lo mismo, es difícil que las adopten los gobiernos latinoamericanos que carecen de desarrollo y crecimiento; lo que busca la seguridad humana es enfocarse en los asuntos estratégicos a largo plazo, que son los que definen la calidad de vida, la seguridad y la viabilidad de las sociedades latinoamericanas en condiciones humanas.

Los debates alrededor de la seguridad humana

No existe noción alguna que no suscite la toma de postura, la división o divergencia debido a su interpretación. La seguridad humana no escapa a ello. Al respecto, María Cristina Rosas (2011) considera que los especialistas y/o defensores de tal noción se pueden clasificar en tres grupos.

En el primero se encuentran los que consideran a este concepto atractivo, pero que carece de rigor analítico. Acusan al Programa de Naciones Unidas de pretender que sus programas sean aceptados aún y cuando su efectividad no esté garantizada. Además, los defensores de la seguridad humana *pretenden establecer arbitrariamente relaciones causales entre la seguridad de las personas y el mantenimiento de la paz internacional, cuando esa conexión no necesariamente es automática* (Rosas, 2011, pág. 42)

En el segundo están los que la aceptan, pero bajo una limitación significativa. A ellos se les conoce como minimalistas. El Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del 2005 es central para esta postura. Vinculan la seguridad humana con la violencia política y la derivada de conflictos armados y las violaciones a los derechos humanos.

Aun cuando este informe es el primero en su tipo y tiene carencias visibles, es un esfuerzo a todas luces perfectible para documentar la manera en que la violencia afecta a la seguridad global.

(...)

Los autores de este informe señalan que la carencia de información confiable acerca de la violencia y los conflictos que se desarrollan en el mundo, obedece a que ningún organismo internacional recopila a través de los gobiernos, datos estadísticos sobre el particular.

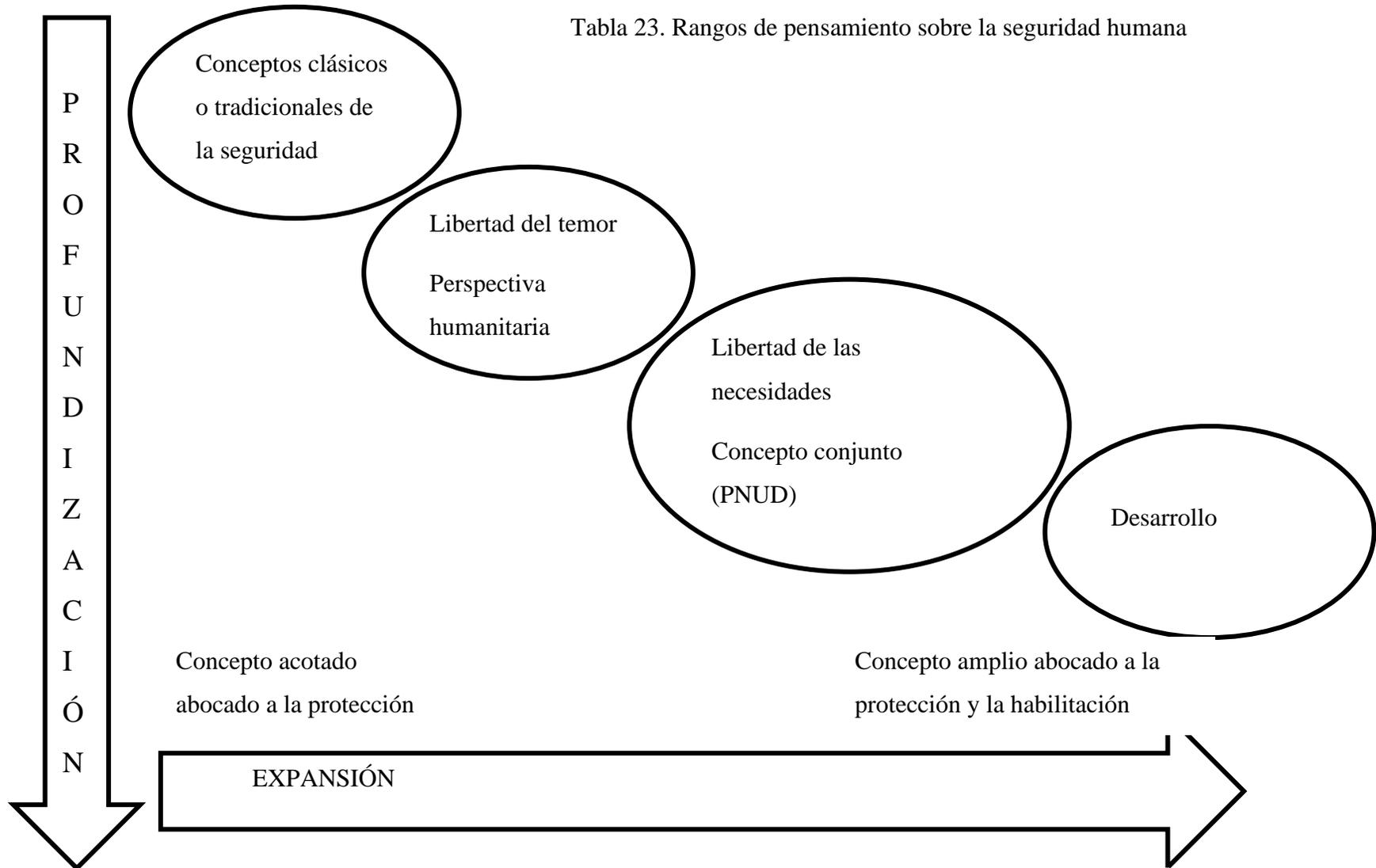
(...)

Por lo tanto, en el *Informe sobre seguridad humana 2005* se reconoce que no será posible -y tal vez, tampoco deseable- crear un índice confiable de seguridad humana, aunque si será plausible determinar qué países son los más afectados en términos de la violencia política, las violaciones a derechos humanos y la inestabilidad. (Rosas, 2011, pág. 61)

En el último grupo están quienes aceptan el concepto ampliado de seguridad humana como una herramienta que permite comprender las crisis contemporáneas. A ellos se les conoce como maximalistas.

De acuerdo con Sascha Werthes. Corinne Heaven y Sven Vollnhals es posible identificar dos rangos de pensamiento sobre la seguridad humana (Rosas, 2011, pág. 45). El primer rango es la profundización y el segundo es la expansión. De los conceptos tradicionales de seguridad ahora incluye aspectos del desarrollo. Es decir, que se pasa de un concepto acotado a un concepto amplio.

Tabla 23. Rangos de pensamiento sobre la seguridad humana



Fuente: (Rosas, 2011, pág. 46)

Por lo tanto, hasta el fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética, la noción de la seguridad tenía como focos de atención el territorio y el gobierno, en la década de 1990 la seguridad humana se aboca hacia las personas y las sociedades.

Seguridad Humana (SH) y su relación con la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas

Esta sección organiza las ideas que se han descrito en los capítulos anteriores. La hipótesis de la investigación se enunció de la siguiente manera:

La Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) se explica a partir de la noción de seguridad humana que fundamenta las normas jurídicas.

Hay que considerar, como ha quedado señalado en la sección de cada constructo teórico, que no hay homogeneidad en ellos. Es decir, la juridificación es una noción que requiere de elementos fácticos para apreciar su viabilidad. Por ello se utilizó al MAD para cumplir con dicho cometido. Asimismo, en el MAD se identificaron diversos niveles de discurso. En primer lugar, el histórico; en cada período hay características definitorias que lo distinguen de los períodos anteriores. Es decir, no hay un modelo ideal sobre el cual se hayan diseñado las normas jurídicas del MAD. A ello se suman los escenarios que desde el derecho internacional y el de las regiones sucede para afrontar aspectos generales y específicos a atender para los problemas que en cada nivel se pretenden resolver.

Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) anterior a la Seguridad Humana (SH)

Como ha quedado señalado, la noción de Seguridad Humana (SH) hace su aparición formal en 1994, en el seno del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Pero ¿antes de ese año existía alguna noción de seguridad humana? Como tal no, pero si se hablaba de la seguridad internacional, de la seguridad nacional, de la seguridad interior. Y para garantizarla, los gobiernos eran considerados actores clave.

De tal manera que a partir de 1912 cuando aparece la Convención del Opio, primera normatividad de carácter internacional que se ocupó de las drogas, y hasta la Declaración Política de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas de 1988, hay

un común denominador. El diseño y ejecución de la normatividad, desde el nivel internacional, prioriza el rol que tienen los gobiernos en el seno de un Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas -iniciado con Alemania, Prusia, Estados Unidos, China, Francia, Gran Bretaña, India, Italia, Japón, los Países bajos, Persia, Portugal, Rusia y Siam- que se construyó y perfeccionó durante tal período.

Lo más importante para este conjunto de disposiciones jurídicas es satisfacer las demandas de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, antes que las de los individuos. De ahí que se da relevancia a la protección de las fronteras y de las instituciones. Entre las amenazas a los países se encuentran las que provienen del exterior, siendo el tráfico ilegal de las drogas una de las principales.

La dimensión constitutiva de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) antes de la Seguridad Humana (SH)

Esta dimensión es un proceso en donde las normas constitutivas de un orden político son establecidas o cambian con la finalidad de añadir competencias en un sistema legal. Esta dimensión tiene dos modalidades:

- Establecimiento de un orden legal. Es el proceso que muestra el desarrollo del derecho internacional. La legalización es una posible propiedad de las instituciones. La legalización de las instituciones tiene lugar a través de tres dimensiones: la obligación, la precisión, la delegación.
- Establecimiento de una constitución formal. Las normas constitutivas se articulan tanto al interior como al exterior de la constitución en forma de doctrinas legales o regímenes jurisprudenciales o paradigmas legales

¿Cómo sucede esto respecto de las drogas? Para responder a ello hay que tomar en cuenta que el “repertoriar” las disposiciones internacionales y regionales se hizo tomando en cuenta el concepto de mundo actual de las drogas, el cual se construye a partir de elementos tales como la producción, el consumo, el daño ocasionado por la calidad de las drogas, la victimización de los consumidores y los ingresos de la delincuencia organizada.

¿Existe un orden legal respecto de las drogas? Si, pero la respuesta no es tan sencilla. Desde 1912 empieza a germinar esa idea. Y en la actualidad, hay un sistema

integrado por diversos organismos, tanto internacionales como regionales. Pero el proceso para su conformación no ha sido homogéneo ni lineal.

Los Acuerdos, las Convenciones, las Declaraciones, los Convenios, los Planes de Acción, las Estrategias y cualquier otra denominación dada por los organismos internacionales son el contexto en los cuales sucede la argumentación, entendida en el sentido de actos de habla, que da lugar al establecimiento del orden legal del sistema internacional de fiscalización contra las drogas.

Cada uno de esos instrumentos son resultados de acuerdos tomados por los actores estatales y los organismos internacionales para afrontar los retos que implicó en cada etapa -desde 1912, pasado por la Sociedad de las Naciones y al final con el Sistema Internacional de las Naciones Unidas-. Y por supuesto que todas esas denominaciones contienen normas que se traducen en obligaciones, en precisiones y en delegaciones.

A la par de la aparición y desarrollo del sistema internacional y, en especial, de la fiscalización de las drogas, hay que sumar lo que sucede en el nivel regional. Mientras que en el nivel internacional se identifican tres momentos; desde 1912 y hasta la Sociedad de las Naciones; el de la Sociedad de las Naciones; el de la ONU, en cada región suceden momentos diversos.

La primera organización regional de que se tiene noticia es la OEA. Algunos historiadores remontan su origen al Congreso de Panamá convocado por Simón Bolívar en 1826. Posteriormente, en 1889, la Primera Conferencia Internacional Americana, que tuvo lugar en Washington D.C. estableció que entre sus fines se encuentran los comerciales.

Esta Conferencia también sentó las bases de lo que luego sería el sistema interamericano: inquietudes comerciales tendientes a lograr una mayor integración, inquietudes jurídicas por el fortalecimiento de los lazos entre el Estado y el sector privado en un entorno pacífico de cooperación y seguridad regional, y el establecimiento de instituciones especializadas en diferentes esferas. (Organización de los Estados Americanos, s.f.)

Por lo tanto, para sostener la existencia de la dimensión constitutiva de la juridificación del mundo de las drogas, en el nivel regional, bajo la modalidad del

establecimiento de un orden legal, puede sostenerse que, en principio, el establecimiento de las obligaciones, las precisiones y las delegaciones tiene una razón de carácter económico, como sucedió en el nivel internacional.

En Europa, la idea del establecimiento de un orden legal se da en el período de la posguerra. Su punto de partida es la Comunidad Europea del Carbón y el Acero -Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos-. En 1957 se firma el Tratado de Roma, dando lugar a la Comunidad Económica Europea. Posteriormente se adhieren Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en 1973. Los tratados de Maastricht (1993) y Amsterdam (1999) marcan una nueva etapa en el proceso de integración en Europa.

Y es en ese proceso de juridificación de un nuevo orden legal europeo, cuando en el nivel internacional se firman y celebran los Acuerdos, Convenios, Convenciones, Protocolos y demás instrumentos jurídicos. Y una vez más, es el panorama económico lo que explica porque se juridifica el mundo actual de las drogas, pues su no atención o debida regulación puede tener impactos comerciales y por ende en lo que sucede al interior de cada nación.

La década de 1960 es muy importante en esta sección, pues en el nivel internacional se da un fortalecimiento del sistema de fiscalización de las drogas en ese nivel, sobre todo por la Convención Única de Estupefacientes de 1961. Aunque persiste el enfoque prohibicionista de las décadas anteriores:

Así, había que acabar con prácticas extendidas como el uso del opio para fumar y masticar, la masticación de la hoja de coca, y el uso de la resina de cannabis y la hierba de cannabis para fumar y otros usos en los llamados “países en desarrollo” donde se cultivaban estas plantas. (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, pág. 10)

A pesar de ello, se reconocen los usos médicos y científicos de los estupefacientes. Y por ello, añadieron nuevas competencias al orden legal del sistema internacional de fiscalización de las drogas.

Y es en este contexto en donde surgen, en el nivel regional, la Unión Africana (1963), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Comunidad Andina (1969). Como quedó descrito en cada una de ellas, el establecimiento del orden legal se traduce en la cooperación entre la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos.

Y así entonces, se constata la juridificación del mundo de las drogas, desde la dimensión del establecimiento de un orden legal.

La diferenciación sociológica de un régimen no impide su compatibilidad con el Derecho internacional general. Los regímenes sectoriales no niegan, *per definitionem*, la existencia de un Derecho internacional general; simplemente pueden hacer subsidiaria su aplicabilidad en determinados ámbitos funcionales, muy particularmente en el plano de las normas secundarias, buscando una especialización de la regulación jurídica.

Entiendo que es este punto de especificidad –de especialización y no de ruptura– el que debe resaltarse al hablar de la sectorialización del Derecho internacional. Esa sectorialización presenta diversos perfiles en cuanto a su grado de autonomía. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que el Derecho internacional no es un cuerpo jurídico separado de la voluntad de sus creadores. Se es específico (fragmentado si se quiere) es porque los Estados así lo han deseado en la búsqueda de unas normas más eficaces, más cercanas al objeto regulado (Aznar, 2007, págs. 575-576)

La dimensión de expansión y diferenciación de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) antes de la Seguridad Humana (SH)

Se trata de un proceso a través del cual una actividad llega a estar sujeta a las normas jurídicas a una mayor o más detallada regulación. Y esto sucede de manera horizontal o de manera vertical.

La expansión horizontal y vertical es considerada como el elemento central de la juridificación. Su punto de vista, en el tema de las drogas, se encuentra en el nivel internacional, a partir de la Convención de La Haya en 1912 y con el opio en particular. La

expansión quedó descrita en el capítulo segundo y que culmina con los tres pilares de la fiscalización de las drogas en el nivel internacional con las Convenciones de 1961, 1971 y 1988 y la publicación de las tres Listas; roja -estupefacientes utilizados en la fabricación ilícita de estupefacientes y sicotrópicos-; amarilla -estupefacientes sometidos a fiscalización internacional-; verde -sicotrópicos sometidos a fiscalización internacional-.

Desde el punto de vista de las instituciones, y considerando el nivel internacional, esta expansión se manifiesta al interior de la ONU, sobre todo con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Por lo que hace a la diferenciación en esta dimensión de la juridificación, significa que una ley se divide en una o más leyes o es especificada con la finalidad de diferenciar un número considerable de casos. Por ejemplo, en el seno de la Junta Internacional de Fiscalización de las Drogas, existen algunos proyectos que permiten esa especificación de los tres tratados internacionales en la materia:

- International Import Export System (I2ES). Es un sistema internacional de autorización de importaciones y exportaciones que se desarrolló a partir del 2015. Se trata de una plataforma en línea que permite facilitar y acelerar las autorizaciones para estas actividades económicas. Participan las autoridades estatales de los países importadores y exportadores. *I2ES will allow CNAs to verify the authenticity of such authorizations and to issue endorsements of export authorizations in a secure way in real time.* (International Narcotics Control Board, 2019)
- Global Opioids Project. Entre las últimas preocupaciones de la comunidad internacional están las relacionadas con las sobredosis de opioides. Y en este proyecto se centra la atención en las que contienen fentanyl.

The Board recognized early on that the alarming increase on overdose deaths from non-medical synthetic opioids threatened to become a global challenge. In response, the Board initiated its Global Operational Partnerships to Interdict Opioids' Illicit Distribution and Sales (OPIOIDS) Project. The OPIOIDS Project is the only current international effort solely dedicated to developing partnerships with governments, international agencies and the

private sector to share information and intelligence with the goal of identifying and interdicting illicit manufacturers, distributors and vendors of synthetic opioids. (International Narcotics Control Board, 2019)

Por lo tanto, el diseño de normatividad se expresa a través de la expansión y la diferenciación. Es en la búsqueda del consenso internacional que tanto las convenciones como las instituciones internacionales aumentan y se especializan.

¿Qué decir de esta dimensión en el nivel regional? Cada una de las regiones presenta una dinámica propia. A pesar de ello, es posible afirmar que, en el caso de la Organización de los Estados Americanos y la Unión Europea, y tomando como referencia las instituciones, hay mayor desarrollo respecto de las demás regiones.

Como quedó descrito en el capítulo tercero, hay una serie de organismos regionales encargados de dar continuidad a lo que establecen los acuerdos internacionales de sus países miembros. De igual manera, esas instituciones se han convertido en el vehículo para que la cooperación internacional sea posible. Además, cuentan con Planes de Acción y Estrategias Regionales, cuyos resultados refuerzan el sistema internacional de las drogas.

La dimensión de solución de conflictos de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) antes de la Seguridad Humana (SH)

Esta dimensión apunta a los procesos mediante los cuales los conflictos son resueltos por la ley o por referencia a esta. Y se distinguen tres tipos de conflictos:

- **Judiciales.** Implican formas altamente especializadas y estandarizadas de razonamiento que implican al poder judicial. Estos conflictos se presentan, sobre todo, en el ámbito local. Por supuesto que hay conflictos con la delincuencia transnacional organizada, por la producción, el consumo, los daños ocasionados por la calidad de la droga, la victimización de los consumidores, los ingresos obtenidos por la delincuencia organizada. Y estos conflictos se dirimen en los tribunales. Existen dos escenarios posibles. En el primero, el país los resuelve a partir de sus propias normas, sin referencia a todo el mapeo que se ha hecho de la juridificación de las drogas. Y este escenario es probable que suceda en Guinea Ecuatorial, Liberia, Sudán del Sur, Timor, Islas Cook, Kiribati, Nauru, Samoa, Tuvalu y Vanuatu, es decir, los países que no han

ratificado las convenciones sobre las que se fundamenta el sistema internacional de fiscalización de las drogas.

El segundo escenario sucede en varios momentos o etapas. El óptimo es el país que, una vez ratificados los Convenios de 1961, 1971 y 1988 hace las modificaciones en su legislación. Otro momento es posible a través de una modificación parcial del sistema legal local a partir de lo dispuesto por los instrumentos internacionales.

- **Legales.** Son los que implican formas de razonamiento fuera del poder judicial. Y esto es precisamente lo que intenta mostrarse con esta investigación. Es decir, la juridificación permite comprender cómo, fuera de los tribunales y de las legislaturas, también es posible comprender al Derecho. Las disposiciones descritas, tanto en lo internacional como en lo regional, dan cuenta de estas soluciones de conflictos legales. Los planes de acción regionales, los tratados internacionales, ofrecen formas de solución legales a conflictos que pueden presentarse en cualquiera de los elementos del mundo actual de las drogas.
- **Laicos.** Soluciones que implican razonamientos jurídicos menos estrictos pero que pueden dar lugar a malas interpretaciones o errores desde el punto de vista de los tribunales. Los medios de comunicación y la opinión pública son vías a través de las cuales se ofrecen soluciones laicas a problemas legales. Es decir, las drogas se reducen a las ilegales, y en especial a la marihuana, la cocaína, la heroína y las nuevas sustancias psicoactivas. Y se deja fuera del horizonte la complejidad de las drogas y por ende, esas interpretaciones son calificadas como errores.

La dimensión del aumento del aparato legal de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) antes de la Seguridad Humana (SH)

Es un proceso en el cual el sistema y profesiones legales obtienen mayor poder en contraste con la autoridad en sentido formal. Si por autoridad legal debe entenderse al estado, al gobierno, esta juridificación sucede tanto en el nivel internacional, como en el regional y en el local. Y sobre ello se cuenta con la descripción hecha en los capítulos segundo y tercero.

Los gobiernos, a excepción de la Unión de Cooperación de Shanghai, aceptan ceder un poco de su soberanía para hacer frente a la complejidad del mundo de las drogas. Y por

aceptan sujetarse a las Convenciones de 1961, 1971 y 1988 y enviar informes a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. También a ponerse de acuerdo dentro de su región para sujetarse a Planes de Acción y Estrategias.

Y al hacerlo se suscita la aparición de profesiones legales. En ese sentido, cobra relevancia la cooperación no sólo en el nivel gubernamental, sino también entre las diversas disciplinas para enfrentar los problemas del mundo actual de las drogas.

A continuación, se expondrán los enfoques maximalistas y minimalistas de la SH, teniendo en cuenta que tales nociones son para efectos de comprensión de una realidad compleja. Es decir, no se trata de pasar de un enfoque a otro como si tuvieran un carácter cronológico o consecutivo. Son formas de argumentación que se utilizan por parte de quienes diseñan, ejecutan y evalúan las disposiciones legales que han sido descritas a lo largo de esta tesis.

Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) desde el enfoque minimalista de la Seguridad Humana (SH)

Como se ha afirmado, el enfoque minimalista reduce la Seguridad Humana (SH) a la protección de los derechos de los países, de los gobiernos. Es decir, su marco de referencia es la libertad frente al temor. Por lo tanto, las acciones encaminadas a liberar a los individuos de amenazas contra la seguridad interior, la seguridad pública, la seguridad nacional son las que deben caracterizar la seguridad humana. Los modelos prohibicionistas se explican desde el enfoque minimalista de la Seguridad Humana (SH).

La fundamentación teórica de las normas jurídicas desde el enfoque minimalista de la Seguridad Humana (SH) se identifican con aquellas que dan preminencia a conceptos como tales como la soberanía estatal. 1994 es el punto de arranque de la Seguridad Humana dentro de la normatividad internacional. Sin embargo, antes de esa fecha las relaciones internacionales se transforman para dar paso a un escenario en donde el papel de los gobiernos cede su paso a otro tipo de instituciones transnacionales.

A partir del quiebre de la utopía comunista (1989), Ulrich Beck reflexiona sobre los procesos que serían pertinentes para (re)pensar o en su defecto (re)inventar la

civilización industrial recién convulsionada. Por tanto Beck se pregunta por la posibilidad de entablar nuevos contratos sociales y si estos responderán al viejo formato dicotómico de derecha vs izquierda. Para responder a esto, propone un camino hacia la *modernidad reflexiva* que vislumbra una radicalización de la modernidad, misma que posibilita la (auto)destrucción de la época de la sociedad industrial que, desde luego no supone el fin de la modernidad, sino el paso hacia una nueva mediante la activación de mecanismos como la autoconfrontación, una reforma a la racionalidad, el abandono de lo político. (Salas Cuéllar, 2015, pág. 86)

Por lo tanto, es necesario identificar qué instancias sustituyen a los gobiernos y cómo interpretar la Seguridad Humana posterior a 1994 desde el enfoque minimalista. Y para ello, se recurrirá a la dimensión del encuadre legal de la Juridificación.

El encuadre legal como dimensión de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) en el enfoque minimalista de la Seguridad Humana (SH)

Blichner y Molander (2008) afirman que esta dimensión es la más esquivada. Hace referencia a la tendencia de entenderse la persona y los demás en relación con un orden legal común. Es donde el término “estado de derecho” cobra sentido. Y para explicar la dimensión, hacen uso de la teoría del derecho de Jellineck, distinguiendo cuatro interpretaciones del sujeto: la pasiva, la negativa, la positiva y la activa. Las primeras tres consideran a los individuos como destinatarios de las normas jurídicas.

First, juridification takes place when the subjection under a state and acceptance of legal duties replaces other allegiances and loyalties. Second, juridification takes place when individuals increasingly understand themselves as persons entitled to do what is not forbidden, and entrust the protection of this personal freedom to the legal system. Third, juridification takes place when individual and social well-being is thought of in terms of legally based provisions, and not, for example, in terms of private obligations, charity or political decision making. Finally, juridification takes place when democratic participation increasingly is thought of in legal terms, not, for example, in terms of civic virtues. Only this last aspect of juridification as legal framing refers to people as the authors of law. (Blichner & Molander, Mapping Juridification, 2008, pág. 47)

Es una noción centrada en las personas. Se aboca esencialmente a la protección de los individuos. En este sentido, se plantea la promoción del bienestar de los individuos, respondiendo a las necesidades ordinarias de las personas como una forma de lidiar con las amenazas a la seguridad. De ahí su perfil *desarrollista*.

La brecha que separa a la seguridad interna de la seguridad internacional tiende a diluirse y se asume que el malestar social de una comunidad, por más remota que ésta se encuentre, tiene consecuencias para el resto de los países. Asimismo, los temas de la agenda de seguridad en el mundo influyen en la conformación de las agendas de seguridad nacional de los países

La seguridad humana pone el acento en proteger a la nación no sólo de los desafíos externos, sino de una serie de amenazas que incluyen la contaminación ambiental, las enfermedades infecciosas, las crisis económicas y/o financieras, la delincuencia organizada, el terrorismo, las hambrunas, etcétera. En el fondo, remita al binomio seguridad-desarrollo.

Para explicar el encuadre legal de la Seguridad Humana desde el enfoque minimalista se expondrán las ideas de Negri y Hardt respecto del Imperio, pues se considera que éste remplace la centralidad de los gobiernos.

El imperio se está materializando ante nuestros ojos. Durante las últimas décadas, mientras los regímenes coloniales eran derrocados, y luego, precipitadamente, tras el colapso final de las barreras soviéticas al mercado capitalista mundial, hemos sido testigos de una irreversible globalización de los intercambios económicos y culturales. Junto con el mercado global y los circuitos globales de producción ha emergido un nuevo orden, una nueva lógica y estructura de mando -en suma, una nueva forma de soberanía. El Imperio es el sujeto político que regula efectivamente estos cambios globales, el poder soberano que gobierna al mundo (Hardt & Negri, 2000, pág. 4)

Retomando las dimensiones de la Juridificación (J), en especial la constitutiva bajo la modalidad del establecimiento de un orden político puede afirmarse que, dentro del marco de la modernidad reflexiva de Ulrich Beck, el Imperio, desde el pensamiento de Hardt y Negri, viene a explicar una nueva configuración de tal orden político internacional.

De ahí que la Juridificación pueda ser un constructo teórico que permita comprender el trasfondo existente en el diseño de las normas jurídicas.

Más aún, Hardt y Negri (2000) afirman que dicha soberanía estatal ha cambiado a una nueva.

Nuestra hipótesis básica es que la soberanía ha tomado una nueva forma, compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una única lógica de mando. Esta nueva forma global de soberanía es lo que llamamos Imperio (pág. 4)

Y en el caso de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) desde la Seguridad Humana (SH), tales organismos son identificables desde el nivel internacional por medio del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas, y desde el nivel regional en las instituciones de la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos.

Tabla 24. Organismos supranacionales de la soberanía del Imperio

Nivel Internacional	Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas	Asamblea General de la ONU
		Comisión de Estupefaciente
		Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
		Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
		Organización Mundial de la Salud
Nivel regional	Organización de los Estados Americanos	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)
	Unión Europea	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA)
		Agencia Europea para la Aplicación de la Ley (EUROPOL)
		Agencia europea de medicamentos (EMA)
		Colegio Europeo de Policía (CEPOL)
		Unidad de cooperación judicial de la Unión Europea (EUROJUST)
		Centro europeo para la prevención y control de enfermedades (ECDC)
		Red europea de justicia

Fuente: Elaboración propia

Cabe hacer una mención especial respecto del rol de la Organización de las Naciones Unidas en el marco del enfoque minimalista de la Seguridad Humana desde la perspectiva del Imperio bajo la versión de Negri y Hardt como elementos para la interpretación del encuadre legal:

La ONU funciona como bisagra en la genealogía que va desde las estructuras jurídicas internacionales hacia la globales. Por un lado, la totalidad de la estructura conceptual de la ONU predica sobre el reconocimiento y la legitimación de la soberanía de los estados individuales, plantándose de este modo en el viejo marco del derecho internacional definido por pactos y tratados. Por otro lado, sin embargo, este proceso de legitimación es efectivo sólo en la medida que transfiere el derecho soberano a un centro supranacional. (Hardt & Negri, 2000, pág. 11)

En el caso de la Comunidad Andina de Naciones, la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Países de África Occidental, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Organización de Cooperación de Shanghai, es posible afirmar que trabajan por medio de Planes de Acción y Planes de Trabajo que establecen lazos de cooperación internacional con las instituciones que conforman el Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas y las mencionadas en el caso de la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos.

Por lo tanto, puede afirmarse que:

En contraste con el imperialismo, el Imperio no establece centro territorial de poder y no se basa en fronteras fijas o barreras. Es un apartado de mando descentrado y desterritorializado que incorpora progresivamente a todo el reino global dentro de sus fronteras abiertas y expansivas. El Imperio maneja identidades híbridas, jerarquías flexibles e intercambios plurales por medio de redes moduladoras de comando. Los diferentes colores del mapa imperialista del mundo se han unido y fundido en el arco iris imperial global. (Hardt & Negri, 2000, pág. 5)

Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) desde el enfoque maximalista de la Seguridad Humana (SH)

Al explicar el enfoque maximalista de la Seguridad Humana (SH) se señaló cómo este amplía la noción al incorporar aspectos relacionados con el medio ambiente, la educación, la salud y el desarrollo sustentable. En el caso del Mundo Actual de las Drogas, este viraje sucede de manera más enfática a partir de la Agenda para el Desarrollo Sostenible.

La fecha para señalar en este espacio es el año 2015, cuando los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas aprobaron 17 objetivos que se han denominado “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. En su momento, cuando se hizo la descripción de la juridificación, tanto en el nivel internacional como en el regional se señalaron cuáles son los objetivos que se desarrollan con el Mundo Actual de las Drogas y que se traducen en Estrategias Regionales y Planes de Acción.

Entre las críticas que se señalan en la ampliación de la Seguridad Humana bajo el enfoque maximalista se encuentra la securitización

A partir de la tesis doctoral de Ole Waever sobre los conceptos de seguridad, de 1997, y la revisión de la obra *People, States and Fear*, de Buzan (1985), plantearon como hipótesis que “la seguridad es un tipo particular de política”, exportable a un vasto abanico de temas susceptibles de ser “securitizados”, es decir, extraídos del debate “normal” y elevados al rango de emergencia. Ante este postulado, observaron el tratamiento extraordinario de asuntos en la agenda respecto a cuatro sectores, además del militar: la arena política, el espectro social, la economía y el medio ambiente, y se preguntaron “quien puede securitizar qué y bajo qué condiciones”. La respuesta es la teoría de la securitización, erigida como “un nuevo marco para el análisis”, que ha guiado los estudios de la materia en el primer decenio del siglo. (Tello, 2011, págs. 192-193)

A lo largo de esta investigación ha quedado patente cómo la seguridad deviene en cuestión política. Es decir, más allá del diseño y ejecución de disposiciones normativas relativas a las drogas, tanto en el nivel internacional como en el regional, éstas se han construido desde en encuadre legal en el cual nociones como Imperio y ahora biopolítica,

son el telón de fondo de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) desde la Seguridad Humana (SH), ya sea desde un enfoque minimalista o maximalista.

Biopolítica como Encuadre Legal de la Seguridad Humana (SH) del Mundo Actual de las Drogas desde el enfoque maximalista

La noción de biopolítica caracteriza el pensamiento social a partir del siglo XX y el siglo XXI. Se reconoce al médico sueco Rudolf Kjellén como el pionero de la biopolítica. Incluso se le interpretó como el trasfondo ideológico de los estados totalitarios en las guerras mundiales. Michel Foucault y Giorgio Agamben son dos intelectuales que son imprescindibles al momento de abordar la biopolítica.

Foucault aborda el gobierno de la vida de la población desde la perspectiva de la historia de la medicina moderna o, más concretamente, a partir de la formación de la medicina social en el siglo XVIII. Al respecto, distingue tres etapas representadas, con cierta sucesividad, por la medicina de Estado en Alemania, la medicina urbana en Francia y la medicina de trabajo en Inglaterra (considerada como el mejor modelo de medicina social). Para la sociedad capitalista, afirma Foucault, “lo que importa ante todo es lo bio-político, lo biológico, lo somático, lo corporal. El cuerpo es una realidad bio-política; la medicina es una estrategia bio-política” (Castro, 2019, pág. 22)

El modelo alemán de medicina social se caracteriza por impulsar el desarrollo de una “policía médica” y que se manifiesta en la creación de un sistema de vigilancia epidemiológica, en la normalización de la práctica y saber médico y la aparición de funcionarios médicos nombrados por el gobierno (Ibáñez Martí, 10). Estuvo vigente entre finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

Para el caso de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD), se entiende cómo en los orígenes hay una tendencia a tratar estos temas desde la perspectiva epidemiológica. De ahí la necesidad de normar lo que sucedía con la industria farmacéutica, siendo el personal médico una herramienta imprescindible para lograr los objetivos planteados por los primeros cuerpos normativos.

Por lo que hace al modelo francés de la medicina social, es posible señalar que el énfasis está no en el personal médico, como en el caso alemán, sino en los conflictos urbanos provocados por las epidemias. De ahí que se promoviera analizar el hacinamiento como fuente y origen de enfermedades (Ibáñez Martí, 10). ¿Qué relación guarda este modelo francés de medicina social con el tema de la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas? La respuesta yace en la organización del espacio urbano a partir del consumo de drogas y la consiguiente victimización de los consumidores. Aparecen lugares identificados con el uso legal o ilegal de las drogas. Más aún, se justifican políticas segregacionistas en relación con el consumo de las drogas, estableciendo una relación “causal” entre consumo de drogas y delincuencia. Por ejemplo, en el caso de la morfina en México en el siglo XIX y principios del siglo XX:

(...) buena parte del repudio y la intolerancia a las drogas fue condicionado por una asociación simple que encadenaba al consumidor con un estrato social determinado. Esto fue, en gran medida, responsabilidad tanto de los sectores sociales pudientes, de los profesionistas y los prestadores de servicios, como de los incipientes medios de comunicación masiva. La prensa escrita e ilustrada poco a poco empezaba a tener un impacto cada vez mayor en la construcción de la opinión pública. Periódicos y revistas empezaron a ocuparse de asuntos relacionados con las drogas no sólo para informar sobre sus efectos y sus propiedades, sino también para opinar a favor o en contra, según la posición del periodista o médico en turno. Para un amplio sector de quienes eran representados por aquellas publicaciones, el uso de algunas drogas era entendible en el caso de administrarse a enfermos o desadaptados sociales, aunque no necesariamente encomiable. Como ya se ha anotado, el rechazo solía aparecer, sobre todo, si se asociaba con usos recreacionales y borracheras entre los sectores populares. En otras palabras: el consumo se podía justificar siempre y cuando no se saliera de ciertos espacios sociales preestablecidos (Pérez, 2016, págs. 91-92)

¿Y qué decir del modelo inglés de medicina social y su relación con la Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas desde la Seguridad Humana? El Estado de Bienestar es el constructo teórico para explicar la relevancia de esta modelo. Se

considera que los pilares de dicho modelo estatal son la salud, la educación, la seguridad social y la asistencia social.

En el caso de la salud, el Estado de bienestar debe asegurar ese servicio a la población. Inglaterra establece un sistema de salud que favorece a las clases más necesitadas:

El sistema inglés permitió, por un lado, vincular tres cosas; la asistencia médica al pobre, el control de la salud de la fuerza laboral y la indagación de la salud pública (...), y por otro lado -y en ello consiste su originalidad- permitió la realización de tres sistemas médicos superpuestos y coexistentes: una medicina asistencial dedicada a los más pobres, una medicina administrativa encargada de problemas generales como la vacunación, las epidémicas, etc., y una medicina privada que beneficiaba a quien tenía más medios para pagarla. (Ibáñez Martí, 10)

¿En qué medida los modelos de medicina social pueden entenderse desde el enfoque maximalista de la Seguridad Humana como constructo teórico que permite la vinculación entre la Juridificación (J) y el Mundo Actual de las Drogas (MAD)? La Agenda 2030 puede interpretarse como la puesta en práctica en la normatividad internacional sobre las drogas, tanto en el nivel internacional como en el regional. Para sostener esta afirmación se utilizará el concepto de paradigma de Kuhn

Por una parte, significa toda la constelación de creencias, valores, técnicas, etc., que comparten los miembros de una comunidad dada. Por otra parte, denota una especie de elemento de tal constelación, las concretas soluciones de problemas que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden remplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la ciencia normal. (Kuhn, 2004, pág. 269)

Alrededor de las drogas hay una constelación de creencias, valores, técnicas que comparten los miembros de una comunidad dada. Hay creencias sobre ellas desde los orígenes de la humanidad y se le han atribuido usos no sólo medicinales, sino rituales. Su conceptualización no ha permanecido estática a lo largo del tiempo y las culturas. En un momento determinado se incluyen unas y se excluyen otras. El tabaco y el alcohol son

ejemplos perfectos. Es la forma de argumentación pragmática la que permite afirmar la existencia de encuadres legales en el sentido de paradigmas.

Al iniciar el siglo XX surge la necesidad de contar con un encuadre legal de las drogas, basados principalmente en criterios de carácter económico y político. Y en la primera mitad del siglo XX se construye el concepto de delincuencia organizada, y una forma muy socorrida de la misma fue el narcotráfico, lo que propició el endurecimiento de encuadres legales prohibicionistas. A partir del siglo XXI, sobre todo con los objetivos de la Agenda 2030, se da otro viraje en el encuadre de las drogas, lo que permite afirmar que la atención ahora se centra en modelos de legalización selectiva y de reducción de daños, que es el encuadre legal que se encuentra detrás de los planes regionales, de los proyectos de cooperación internacional entre las diferentes regiones.

Es decir, los modelos de medicina se entreverán para dar lugar a un uso heterónimo de la Seguridad Humana, el cual también permite el diseño de normas diversas sobre las drogas. Y al mismo tiempo, las dimensiones de la Juridificación (J) se combinan de tal manera que permiten adoptar la flexibilidad en cuanto al uso de la Seguridad Humana para dar lugar también a usos diversos de los modelos de regulación del Mundo Actual de las Drogas.

Conclusiones

Para dar lugar a las conclusiones se precisa recordar cuáles son las preguntas de investigación y a partir de cada una de ellas, verificar en qué medida se constató la pertinencia de la hipótesis:

La Juridificación (J) del Mundo Actual de las Drogas (MAD) se explica a partir de la noción de seguridad humana que fundamente las normas jurídicas.

La primera pregunta menciona la relación entre los tres conceptos clave y se expresó en los siguientes términos “¿la juridificación, como categoría de análisis, es pertinente para comprender la complejidad del Mundo Actual de las Drogas?” En el capítulo se expusieron las dimensiones y actores de la juridificación. Esta es la noción más importante de la tesis, pues se trata de una investigación que tiene como finalidad la obtención del grado académico del Doctorado en Derecho. Las drogas y la seguridad humana sirven como ejemplificación de cómo para su comprensión se requieren de categorías analíticas y tal es la razón de la juridificación. Es decir, no es suficiente con enlistar los conjuntos normativos de las drogas, tanto en el nivel internacional como en el regional. Tampoco lo es conocer de dónde proviene la seguridad humana y porqué ésta explica el diseño y ejecución de tal ingente universo normativo.

La dimensión constitutiva de la juridificación se refiere a un orden legal como respecto de la constitución formal. Se identificaron diferentes órdenes políticos como el internacional y el regional. Y con respecto del mundo actual de las drogas, esos órdenes políticos establecen distinciones en cada caso. Por ejemplo, en el nivel internacional se identificaron el origen de la juridificación, el de la Sociedad de las Naciones y el de la Organización de las Naciones Unidas. Y en ellos se identificaron enfoques minimalistas y maximalistas de la Seguridad Humana. Y en el caso de las regiones, se identificaron la de la Organización de los Estados Americanos, la Comunidad Andina de Naciones, la Unión Europea, la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Países de África Occidental, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y la Organización de Cooperación de Shanghai. Es decir, la heterogeneidad de las normas se explica, desde la dimensión constitutiva de la juridificación, por la diferencia en cuanto a la interpretación de la seguridad humana y su relación con el mundo actual de las drogas. Y de ahí también la

heterogeneidad en cuanto a las constituciones formales. En definitiva, no existe un modelo ideal desde el cual regular las drogas, sino que éste está en relación directa con el orden político de que se trate y desde que elemento y enfoque de la seguridad humana se diseñen y ejecuten las normas jurídicas.

La segunda pregunta de investigación se enunció de la siguiente manera: Si droga es un constructo teórico que hace referencia a todas las sustancias naturales o productos de procesos físicoquímicos ¿su regulación abarca todas ellas? La respuesta es amplia y se desarrolló a lo largo de los capítulos segundo, tercero y cuarto, cuando se explicaron tanto los elementos y modelos de regulación de las drogas, como la manera en que sucede la juridificación de las drogas en el nivel internacional y regional. Como se ha mostrado, la heterogeneidad en cuanto a los órdenes normativos se explica desde la manera en que se establecen las conexiones entre los elementos con mundo actual de las drogas: la producción, el consumo, el daño ocasionado por la calidad de las drogas, la victimización de los consumidores y los ingresos obtenidos por el crimen organizado. Tan es así que se mostró como dicha vinculación entre los elementos da lugar a modelos de regulación que van desde los prohibicionistas, los liberacionistas, los de regulación selectiva y los de reducción de daños.

En efecto, la combinación de los elementos del mundo actual de las drogas, sobre todo considerando los enfoques minimalistas y maximalistas de la seguridad humana explican, en gran medida, la diversidad de los modelos. Por ello, si lo que priva es el diseño y ejecución de modelos normativos bajo el enfoque minimalista, el resultado será el crear normas jurídicas bajo los criterios prohibicionistas o liberacionistas, en los cuales queda de manifiesto el papel del estado y de las autoridades gubernamentales. Mientras que, si el enfoque es el maximalista, los modelos de regulación de las drogas adquieren más las características de la legalización selectiva o de la reducción de daños.

Las preguntas de investigación tres y cuatro inquieran sobre el concepto de droga que se encuentra detrás de los cuerpos normativos. Desde el punto de vista etimológico y de la farmacología, se puso de manifiesto que la droga es cualquier sustancia natural o producto de actividades físicoquímicas que alteran los estados de ánimo. De tal manera que la distinción entre lo legal y lo ilegal problematiza aún más la comprensión del tema.

Existen drogas que son socialmente aceptables como el alcohol y el tabaco sobre las cuáles los debates en los medios de comunicación e incluso en la academia no llaman tanto la atención. Más aún, las drogas ilegales se han reducido a una lista como la cocaína, la heroína, la mariguana, pero como quedó descrito en esta investigación hay una lista mucho más amplia de las sustancias que están sometidas a fiscalización internacional, Basten recordar las listas verde, amarilla y rojas que existen desde la década de 1980. Y sobre ellas se realizan sendos informes por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, así como por parte de los países, para documentar los flujos y rutas del narcotráfico. Pero aquí es donde yace gran parte del reduccionismo en el estudio de las drogas, pues el énfasis se pone en las que se encuentran prohibidas. Y esto responde la pregunta cuatro que se enunció de la siguiente manera ¿Cuándo se discute sobre la regulación de las drogas? ¿sobre cuáles de ellas se centra el debate?

La última pregunta de investigación se diseñó para saber si existe una noción extrajurídica que permita comprender el complejo entramado de la juridificación del mundo actual de las drogas. Y la respuesta está en la seguridad humana, en especial desde los enfoques minimalistas y maximalistas.

Quedo señalado cómo el entramado complejo de normatividad, tanto en el plano internacional como en el regional, se explica desde la seguridad humana. Por una parte, desde el enfoque minimalista, en el cual el Estado, y en específico, los gobiernos, utilizan la seguridad humana en sentido restringido para justificar modelos prohibicionistas e incluso guerras contra las drogas, o también modelos liberacionistas para poner a las drogas en el mismo plano de las mercancías. La limitación que tiene el enfoque minimalista después de 1989, momento de la disolución de la Unión Soviética y el derrumbe del Muro de Berlín, es trasladar el tema del gobierno y la soberanía al de Imperio bajo la lógica de Hardt y Negri. En ambos casos, existen secciones dentro de la tesis donde la soberanía estatal o la emergencia del Imperio han sido señaladas.

Bajo el enfoque maximalista, la seguridad humana se expande para abarcar temas relacionados con el desarrollo. Y en este sentido, se señaló como se han incluido las metas y objetivos de la Agenda 2030, tanto en el nivel internacional como en el regional para la juridificación del mundo actual de las drogas, y el paradigma obedece, sobre todo, desde la

lógica de los derechos humanos. Y también en este enfoque existe la limitación de la securitización, es decir, la pregunta de quién decide, y bajo qué criterios que se incluye en la juridificación del mundo actual de las drogas desde la seguridad humana.

De manera general puede sostenerse que esta investigación sirvió para sistematizar un conjunto de disposiciones jurídicas para comprender cómo se han regulado las drogas, bajo qué criterios y señalar las limitaciones que conllevan aquellas.

Referencias bibliográficas

- Acosta, J. (2005). La interdependencia entre el derecho internacional y el derecho comunitario europeo. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, V, 13-50.
- African Union. (2012). *AU Plan of Action on Drug Control (2013-2017)*. Ethiopia.
- African Union. (2014). *Comprehensive Assessment of Drug Trafficking and Organised Crime in West and Central Africa*. Obtenido de https://au.int/sites/default/files/documents/30220-doc-organized_crime_in_west_and_central_africa_-_july_2014_-_abridged_summary_english.pdf
- Arturs, H., & Kreklewich, R. (1996). Law, Legal Institutions, and the Legal Profession in the New Economy. *Osgoode Hall Law Review*, 34(1).
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (2018). *Resolución 73/192 Cooperación internacional para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas*. Nueva York.
- ASEAN. (2017). *The ASEAN Work Plan on Securing Communities against Illicit Drugs 2016-2025*. Jakarta.
- Atienza, M. (2005). *Las razones del Derecho*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta.
- Aznar, M. (2007). En torno a la unidad sistémica del derecho internacional. *Revista Española de Derecho Internacional*, LIX(2), 563-594.
- Bachelard, G. (2000). *La formación del espíritu científico. Contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo*. México: Siglo XXI Editores.
- Berumen, A. (2003). *Apuntes de filosofía del derecho*. México: Cárdenas.
- Betancur López, S. (25 de Enero de 2019). *Operacionalización de variables*. Obtenido de http://fcaenlinea.unam.mx/anexos/1349/1349_u2_Act2.pdf

- Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2011). Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. *Transnational Institute*, 1-20.
- Blichner, L., & Molander, A. (2005). What is juridification? *Arena*, 41. Obtenido de http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2005/wp05_14.pdf
- Blichner, L., & Molander, A. (January de 2008). Mapping Juridification. *European Law Journal*, 14(1), 36-54.
- Brauch, H. (2009). Cuarteto conceptual: la seguridad y sus vínculos con la paz, el desarrollo y el ambiente. En Ú. Oswald Spring, & H. Brauch (Edits.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* (págs. 151-227). Cuernavaca, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Brooker, P. (1999). The Juridification of Alternative Dispute Resolution. *Anglo American Law Review*, XX, 1-36.
- Castro, E. (2019). ¿Politización de la vida o animalización de la política? Génesis y tensiones de un paradigma. En M. Jiménez, & A. Valle Vázquez (Edits.), *Sociología y biopolítica*. México: Juan Pablos Editor.
- CEPOL. (2018). *CEPOL Single Programming Document 2019-2021*. Hungary.
- CICAD. (2018). *Reducción de la demanda*. Obtenido de Grupo de expertos en reducción de demanda:
http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/reduccion_demanda/grupoExpertos/GE_Demanda_SPA.asp
- CICAD. (2019). *Reducción de la oferta*. Obtenido de http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/reduccion_oferta/Default_SPA.asp
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2016). *Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020*. Nassau: Organización de Estados Americanos.

- Comunidad andina. (1999). Decisión 458. *Lineamientos de la política exterior común*. Cartagena de Indias, Colombia.
- Comunidad Andina. (2001). Decisión 505. *Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos*. Valencia, Venezuela.
- Comunidad Andina de Naciones. (7 de diciembre de 2004). Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utiliza en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*(1150). Obtenido de <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/Gacetas/gace1150.pdf>
- Council of the European Union. (septiembre de 20 de 2005). Council Decision 2005/681/JHA. *Official Journal of the European Union*. Obtenido de https://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/2005681jha.pdf
- Courtwright, D. (2012). Una breve historia de políticas de drogas, o por qué declaramos la guerra a unas drogas y no a otras. *History Faculty Publications*(22), 18-26.
- Del Llano, R. (2015). Las drogas: la flor negra del puritanismo. En D. Schievenini, C. Tarello, & R. Del Llano (Edits.), *La prohibición de las drogas. Análisis y perspectivas multidisciplinarias en torno al control de sustancias narcóticas, estupefacientes y psicotrópicas* (págs. 333-350). Querétaro: Plaza y Valdes Editores.
- Dornbierer, M. (2002). *La guerra de las drogas*. Córdoba: El Cid Editor.
- ECOWAS. (s.f.). *Economic Community of West African States*. Recuperado el 30 de Abril de 2019, de Vision 2020: <https://www.ecowas.int/about-ecowas/vision-2020/>
- EUROJUST. (2015). Judicial Cooperation in cases involving (pre)precursors and New Psychoactive Substances (NPS). *Issue in Focus*(2). Obtenido de [http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/Casework/Drug%20Trafficking%20report%20-%20Addendum%20%20\(January%202015\)/drug-trafficking-report_addendum2-nps-precursors_2015-01-16_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojust-framework/Casework/Drug%20Trafficking%20report%20-%20Addendum%20%20(January%202015)/drug-trafficking-report_addendum2-nps-precursors_2015-01-16_EN.pdf)
- European Medicines Agency. (17 de Abril de 2018). *Committees. How the committees work*. Obtenido de Committee for Orphan Medicinal Products (COMP):

<https://www.ema.europa.eu/en/committees/committee-orphan-medicinal-products-comp>

- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2014). *Technical Report. Emergency health consequences of cocaine use in Europe. A review of the monitoring of drug-related acute emergencies in 30 European countries*. Lisbon: EMCDDA.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction . (2014). *Regional strategies across the world: a comparative analysis of intergovernmental policies and approaches*. Luxembourg: EMCDDA Papers, Publications Office of the European Union.
- EUROPOL. (2009). *Ten years of Europol 1999-2009*. The Hague: Agnieszka Biegaj.
- EUROPOL. (2010). *EUROPOL Strategy 2010-2014*. The Hague.
- Garay, L., & Salcedo, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México: Random House Mondadori.
- Grimson, W. (2007). *Drogas hoy: problemas y prevenciones*. Buenos Aires: Eudeba.
- Guerrero, C., Muños, J., Sáenz, B., Pérez, R., & Reynales, L. (2013). Impacto del consumo nocivo de alcohol en accidentes y enfermedades crónicas en México. *Salud Pública de México*, 55, s282-s288. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v55s2/v55s2a27.pdf>
- Guerrero, O. (2005). El derecho comunitario: concepto, naturaleza y caracteres. *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, 759-778.
- Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action* (Vol. 2). Boston: Beacon Press.
- Hardt, M., & Negri, A. (2000). *Imperio*. Massachussets: Harvard University Press.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.

Hierro, L. (2000). *Conceptos jurídicos fundamentales. De las modalidades deónticas a los conceptos de derechoñ y deber*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Hobbes, T. (29 de Abril de 2019). *Leviatan*. Obtenido de <http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/31000000555.PDF>

Ibáñez Martí, C. (2009 de Enero de 10). *Salud pública y biopolítica (4): La medicina social según Foucault*. Obtenido de Salud Pública y algo más: https://www.madrimasd.org/blogs/salud_publica/2009/01/10/110926

International Narcotics Control Board. (2019). *Global Opioids Project*. Obtenido de Global Projects: https://www.incb.org/incb/en/opioids_project.html

International Narcotics Control Board. (2019). *International Import Export System (I2ES)*. Obtenido de Global Projects: <https://www.incb.org/incb/en/tools/i2es/index.html>

International Organization for Standardization. (5 de April de 2018). *ISO 3308:2012. Routine analytical cigarette-smoking machine — Definitions and standard conditions*. Obtenido de International Organization for Standardization: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:3308:ed-5:v1:en>

Junta Internacional de Estupefacientes. (Agosto de 2018). *Lista de estupefacientes sometidos a fiscalización internacional*. Obtenido de Lista Amarilla: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Yellow_List/NAR-2011_YellowList_50edition_SP.pdf

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (1988). *Lista de precursores y sustancias químicas utilizados frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional*. Viena.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2018). *Informe 2018*. Viena.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (Enero de 2018). *Lista de precursores y sustancias químicas utilizados frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas sometidos a fiscalización internacional*. Obtenido de Lista Roja:

https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/RED_LIST/RedList_16thEd_Jan2018_S.pdf

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2018). *Lista de sustancias sicotrópicas sometidas a fiscalización*. Obtenido de Lista Verde:

https://www.incb.org/documents/Psychotropics/greenlist/Green_list_SPA_V18-02419.pdf

Kant, E. (2003). *La paz perpetua*. Obtenido de Biblioteca Virtual Universal:

<https://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf>

Kuhn, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

La Pergola, A. (2016). *Constitución del estado y normas internacionales*. México: Imprenta Universitaria.

League of Nations. (1932). Conference on the suppression of opium-smoking convened under Article XII of the Geneva Opium Agreement. Bangkok.

Mathieu, H., & Niño, C. (2013). Aspectos de la situación de las drogas ilegales y propuestas de reforma. En H. Mathieu, & C. Niño (Edits.), *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas* (págs. 21-64). Bogotá.

Mathieu, H., & Niño, C. (2013). *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

Meza, O., Guerra, E., & Corona, G. (2018). Las políticas de drogas y el estado: Una aproximación para una política de mitigación de riesgos. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19-29.

Núñez, P. (1998). Las drogas en la historia. *Salud Uninorte*, 13(1), 23-30.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen. (2007). *Un siglo de fiscalización internacional de drogas*. New York: Naciones Unidas.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen. (2007). *Un siglo de fiscalización internacional de drogas*. Nueva York.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen. (2013). *Cronología: 100 años de fiscalización de las drogas*. Nueva York.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen. (10 de Diciembre de 2013). *Cronología: 100 años de fiscalización de las drogas*. Obtenido de http://www.unodc.org/documents/26june/26june08/timeline_S.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen. (2016). *Informe Mundial sobre las drogas. Resumen ejecutivo*. Nueva York.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2007). *Boletín de Estupefacientes*. Nueva York. doi:https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/bulletin/2007/Century_of_Drug_Control-S-WEB_FILE.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (7 de noviembre de 2017). *Oficina del Enlace y Partenariado en México*. Obtenido de Lanzamiento del proyecto "Acceso a sustancias controladas para fines médicos#": <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2017/lanzamiento-proyecto-acceso-a-sustancias-controladas.html>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *Resumen. Conclusiones y consecuencias en materia de políticas*. Ginebra.
- ONU. (20 de December de 1988). *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. Obtenido de https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/11/19901111%2008-29%20AM/Ch_VI_19p.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1947). *Protocolo y Anexo que modifica las Convenciones sobre estupefacientes.*, (pág. 15). Nueva York.

- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Protocolo que somete a fiscalización internacional ciertas drogas no comprendidas en el convenio del 13 de julio de 1931 para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de los estupefacientes modificado por el protocolo firmado en Lake Success., (pág. 4). París.
- Organización de las Naciones Unidas. (1953). Protocolo para limitar y reglamentar el cultivo de la adormidera y la producción, el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso del opio., (pág. 13). Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Obtenido de https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (1999). *Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988*. Nueva York.
- Organización de los Estados Americanos. (1997). *Estatuto de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas*. Lima, Perú.
- Organización de los Estados Americanos. (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. OEA Documentos Oficiales.
- Organización de los Estados Americanos. (s.f.). *Acerca de la OEA*. Obtenido de Nuestra historia: http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_historia.asp
- Organización Mundial de la Salud. (2003). *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco*. Ginebra.
- Organización Mundial de la Salud. (2018). *El tabaco rompe corazones. Elija salud, no tabaco*. Ginebra.
- Pérez, R. (2016). *Tolerancia y prohibición. Aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México 1840-1940*. México: Penguin Random House.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre el Desarrollo Humano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (22 ed., Vol. 4). España.
- Rosas, M. (2011). La Seguridad Humana: ¿Nuevo Paradigma para la Seguridad Nacional de México en el Siglo XXI? En M. Rosas (Ed.), *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México* (págs. 37-103). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rubio, H., & Rubio, A. (Octubre-Diciembre de 2006). Breves comentarios sobre la historia del tabaco y el tabaquismo. *Revista del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias de México*, 19(4), 297-300.
- Salas Cuéllar, F. (Mayo-Agosto de 2015). Tres tesis sobre la modernidad reflexiva. Discusión entre Beck, Giddens y Lash. *Acta Sociológica*(67), 84-93.
- Sánchez, G. (2009). Seguridad mesoamericana en la filosofía, la ética y la historia de las ideas en América Latina. En Ú. Oswald Spring, & H. Brauch (Edits.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* (págs. 421-447). Cuernavaca, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Seguridad Multidimensional. (2010). *Estrategia Hemisférica sobre Drogas*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Segura, S. (2004). *Diccionario etimológico de medicina*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- Serra Serra, N. (2009). Doctrinas de la seguridad humana en Europa y el Mediterráneo. En Ú. Oswald Spring, & H. Brauch (Edits.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* (págs. 15-21). Cuernavaca, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Stone, A. (2002). Judicialization and the Construction of Governance. En M. Shapiro, & A. Stone, *On Law, Politics and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Tate, N., & Vallinder, T. (1995). *The Global Expansion of Judicial Governance*. New York: New York University Press.
- Tello, S. (2011). Revisando la securitización de la agenda internacional: la normalización de las políticas del pánico. *Relaciones internacionales*(18), 189-200.
- The United Nations Office at Geneva. (16 de Diciembre de 2014). *History: from the League of Nations to the United Nations*. Obtenido de [http://www.unog.ch/80256EDD006AC19C/\(httpPages\)/242056AEA671DEF780256EF30037A2A8?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006AC19C/(httpPages)/242056AEA671DEF780256EF30037A2A8?OpenDocument)
- Tokatlian, J., & Briscoe, I. (2010). Conclusión: drogas ilícitas y nuevo paradigma: hacia un debate posprohibicionista. En J. Tokatlian (Ed.), *Drogas y prohibición. Una vieja guerra, un nuevo debate* (págs. 387-407). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- United Nations. (2018). *World Drug Report*. Vienna: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2014). *Joint Ministerial Statement of the 2014 High-Level Review by the Commission on Narcotic Drugs of the Implementation by Member States of the Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy*. Vienna. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/hlr/JointStatement/V1403583_E_ebook.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2017). *Global overview of drug demand and supply*. Vienna.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2018). *Analysis of Drug Markets. Opiates, cocaine, cannabis, synthetic drugs*. Vienna: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2018). *People at centre: UNODC Support for UNGASS 2016 on the World Drug Problem*. New York.
- UNODC. (2016). *Regional Programme for West Africa 2016-2020*. New York.

- Vargas, R. (2013). Hacia un modelo de regulación de la oferta de drogas. En H. Mathieu, & C. Niño (Edits.), *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*. Bogotá.
- Wagner, E., Sobell, M., & Sobell, L. (2007). Substance-Related Disorders: Alcohol. En M. Hersen, S. Turner, & D. Beidel (Edits.), *Adult psychopathology and diagnosis* (5 ed., págs. 166-200). Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Werthes, S., Heaven, C., & Vollnhals, S. (2011). *Development, Security, and the Contested Usefulness of Human Security. A Human (In-)Security Index*. Duisburg-Essen: Institut für Entwicklung und Frieden.
- World Health Organization. (2018). *Standard operating procedure for determination of aldehydes in mainstream cigarette smoke under ISO and intense smoking conditions*. Geneva. Obtenido de <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/275357/9789241514767-eng.pdf?ua=1>