

# Estrategia multilateral de México frente al problema de las drogas: del diagnóstico a la acción

## *Multilateral Strategy of Mexico to the Drug Problem: From Diagnosis to Action*

G. Isaac Morales Tenorio

Dirección General Adjunta para Seguridad Multidimensional, SRE  
*imorales@sre.gob.mx*



### **Resumen:**

Este artículo hace un recuento de los elementos que configuraron la posición y estrategia de México en las negociaciones internacionales en materia de drogas. Presenta las acciones multilaterales como herramienta de la política exterior y como componentes de un proceso amplio. El autor toma como base la experiencia de los trabajos preparatorios, resultados y alcances del trigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS 2016). Concluye señalando las lecciones de este proceso multilateral como guía para acciones futuras en materia de política internacional de drogas.



### **Abstract:**

This article reviews Mexico's position and strategy in international negotiations on drugs. The author presents multilateral actions as foreign policy tools and elements of a broader process, based on the preparatory work, results and scope of the United Nations Special Session on Drugs (UNGASS 2016). His conclusion is that the lessons and experience of this multilateral process can serve us as guidelines for future action in international drug policy-making.



### **Palabras clave:**

Drogas, estrategia, multilateral, política internacional, Asamblea General, foros de concertación, países afines.



### **Key Words:**

Drugs, strategy, multilateral, international policy, General Assembly, discussion forums, like-minded countries.

# Estrategia multilateral de México frente al problema de las drogas: del diagnóstico a la acción

*G. Isaac Morales Tenorio*

La negociación, y más particularmente la negociación multilateral, tiene más de arte que de ciencia y requiere de sus actores flexibilidad, paciencia, persistencia, calma, dominio interior e imaginación.

JEAN DANIEL CLAVEL<sup>1</sup>

Dos siglos han pasado de las denominadas *guerras del opio*, cuando la gran potencia de entonces, “Gran Bretaña, la más fuerte e iluminada sociedad en el mundo, recurrió a la fuerza militar en dos ocasiones para obligar a otro país a importar narcóticos [opio]”.<sup>2</sup>

Una mirada a la evolución de la política internacional de drogas sugiere que abril de 2016 será recordado como fecha de un acierto multilateral que contribuyó a reequilibrar la estrategia mundial de drogas. Acierto con importante confección mexicana.

De acuerdo con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el objetivo final de la política internacional de control de drogas es garantizar el bienestar y la salud de la humanidad. En su origen, esta convención tuvo un doble propósito: controlar internacionalmente el cultivo, la producción y la distribución de drogas y, al mismo tiempo, promover el acceso a tales sustancias para fines médicos y científicos.

---

<sup>1</sup> Jean Daniel Clavel, *De la negociación diplomática multilateral*, México, FCE, 1994, p. 14.

<sup>2</sup> Christopher J. Fettweis, *Dangerous Times? The International Politics of Great Power Peace*, Washington, D. C., Georgetown University Press, 2010, p. 37.

Con el paso del tiempo, la comunidad internacional no avanzó con el mismo énfasis en este doble propósito: la fiscalización y el acceso. La instrumentación de medidas de control de la oferta se fue haciendo más eficiente y sofisticada, mientras que las medidas para garantizar el acceso a las sustancias fue quedando al margen.

El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes sumaron, a los esfuerzos internacionales de control, nuevas sustancias consideradas excesivamente nocivas para la salud.

Esta tendencia a consolidar la fiscalización internacional recibió un impulso por las políticas de la denominada *guerra contra las drogas*, que comenzó en los años setenta y condujo hacia el desequilibrio de la concepción tradicional del tema, transitando del ámbito de la salud pública al de la seguridad nacional. Este andamiaje en desequilibrio se consumará con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988) que promoverá el tratamiento penal y el combate al narcotráfico como medio para frenar la oferta y, así, poner fin al problema de las drogas.

La estrategia descansó, casi exclusivamente, en el aspecto punitivo. La producción y la oferta de drogas se ubicaron como el origen del problema. El señalamiento a los países productores y de tránsito se hizo recurrente, y no así a los grandes centros de consumo. Se generó, como consecuencia, una carga excesiva para las políticas de seguridad, como único termómetro del avance en la solución del problema.

Esta ofensiva fue impulsada en su origen por Estados Unidos, el país con el mayor consumo de drogas en el mundo. De ahí que para América Latina, y para México en particular, implicara un tema de la mayor relevancia, una preocupación para el ámbito local, nunca por las cifras de consumo que pudieran generar una afectación mayor en la vida cotidiana de los individuos, sino por la necesidad de reportar y hacer visibles los esfuerzos contra el mercado ilícito. La incidencia y el tratamiento de los temas de drogas en el ámbito bilateral se explica con claridad cuando en su momento configuraron parte de la denominada *agenda interméstica*.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Abraham F. Lowenthal, "Relaciones Estados Unidos-América Latina al cambio de siglo: gestión de la agenda 'interméstica'", en *Este País*, núm. 99, junio de 1999.

Las características de esta estrategia internacional, el cargado señalamiento a países de América Latina como países productores y de tránsito, el desequilibrio en las acciones y el escaso análisis de variables de demanda acumularon un sentido de urgencia en los países de la región.

Para tratar de ir más allá de esa limitación crítica, se ubicó el escenario multilateral como medio para formular discusiones y opciones que condujeran a una dimensión más justa sobre las acciones y los resultados de las políticas de drogas.

En este contexto se convocó en 1998 a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU, para discutir el problema de las drogas desde una perspectiva mundial.

Resultado de las deliberaciones y con una actividad visible de México, se entretejió el principio de la responsabilidad común y compartida, y se elaboraron unos principios que, aunque no a nivel de tratado, fijarían la atención en la reducción de la demanda, de manera simultánea a los esfuerzos para reducir la oferta.

Una década después se acumularían mayores evidencias sobre la necesidad de lograr una política internacional más integral y equilibrada. Tuvo origen entonces la negociación en la Comisión de Estupefacientes de la ONU (CND, por sus siglas en inglés), con sede en Viena, para construir un plan de acción internacional, que finalmente se adoptó en 2009.

La Declaración Política y el Plan de Acción sobre cooperación internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas incluyeron metas que ciertamente consideraron más elementos sobre la reducción de la demanda que no estaban antes en la mesa de discusión, pero todavía sobre la base de la aspiración, poco realista, de simplemente eliminar la producción y la oferta ilícitas de drogas de la faz de la Tierra. Un margen temporal de 10 años se consideró apropiado para alcanzar estos objetivos, de modo que en 2019 se tendrían que revisar.

Durante este tiempo, el papel de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), como órgano garante del cumplimiento de las tres convenciones de la ONU sobre control internacional de drogas, contribuyó a consolidar un sentimiento de vigilancia permanente sobre las acciones de los Estados bajo la consideración exclusiva del control de la oferta. Junto con la CND, integrada por 53 Estados, y la Oficina de las

Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) se consolidó un andamiaje institucional encomendado a resguardar los compromisos internacionales, monitorear su avance y promover su cumplimiento.

## Un diagnóstico que sugería cambios

Los países latinoamericanos fueron los primeros en señalar que los resultados no eran suficientes, a pesar de todos los esfuerzos nacionales, con apego estricto a las tres convenciones de la ONU y a las estrategias de reducción de la demanda y de la oferta que se emprendieron bajo los pilares de la Declaración Política y el Plan de Acción de la ONU.

Se fue acumulando evidencia, incluso, de que las estrategias de respuesta implementadas hasta ese momento podrían causar daños superiores a los efectos nocivos que, de origen, generan la demanda y la oferta de drogas ilícitas.

Como señala el ex canciller Bernardo Sepúlveda: “Es un gran error considerar que la política interna y exterior son categorías separadas y autónomas, o en el extremo, categorías mutuamente excluyentes. Por el contrario, esas dos expresiones de la política son categorías que se complementan e influyen recíprocamente”.<sup>4</sup>

Así fue cómo para varios países esta situación ascendió a prioridad, especialmente para México, Colombia y Guatemala, que juntos alzaron la voz durante la Asamblea General de la ONU, en 2012, para convocar un nuevo periodo extraordinario de sesiones, a fin de hacer una evaluación crítica de los avances y desafíos, en el que se discutirán nuevas respuestas, ante la evidencia de lo que no daba resultados, que se puede agrupar en al menos tres situaciones:

- El consumo de drogas a nivel mundial no ha disminuido, sino aumentado al ritmo del crecimiento de la población. La UNODC señala que en 2015 cerca de doscientos cincuenta millones de personas usó alguna

<sup>4</sup> Bernardo Sepúlveda Amor, “Política exterior y derecho internacional: los fundamentos de una política de Estado”, en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 6, junio de 1999, pp. 550, 549-559.

droga y, de ellas, cerca de treinta millones presentó usos problemáticos. Además, la edad de inicio se ha reducido, lo que ha acercado a los adolescentes al uso de drogas.<sup>5</sup>

- Las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico han variado sus rutas, su modo de operación, y se han extendido a otras actividades delictivas como el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la extorsión o la trata de personas. El mercado ilícito de drogas, que se calcula a nivel mundial en más de trescientos veinte mil millones de dólares anuales, sigue sofisticando su actuar y alimentando la ilegalidad y violencia con las que opera. Este mercado, que constituye la actividad ilícita más lucrativa en el mundo, genera dos terceras partes de sus ingresos al final de la cadena, con la venta al menudeo en los grandes centros de consumo, como sugiere el estudio *El problema de las drogas en las Américas*, de la OEA.<sup>6</sup>
- Cerca de quinientas nuevas sustancias psicoactivas circulan hoy en muchos países, sin control alguno, provocando efectos mucho más dañinos a la salud que aquellos que generan las drogas para las cuales se construyó el sistema internacional de control y fiscalización.

## El camino al periodo extraordinario de sesiones de la ONU 2016: justificación para un papel activo

El proceso preparatorio hacia el trigésimo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas, llevado a cabo en Nueva York, del 19 al 21 de abril de 2016 (UNGASS 2016), demandó arduas negociaciones. De manera automática no se daría un debate sustantivo y plural, de modo que fue necesario abrir espacios a la discusión de temas hasta entonces omitidos a la participación de la sociedad civil, la academia y legisladores, al tiempo de im-

<sup>5</sup> Véase UNODC, *World Drug Report 2016*, Viena, United Nations Publications, 2016.

<sup>6</sup> Secretaría General-OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, Washington, D. C., OEA, 2013.

pulsar un trabajo mejor coordinado de diversos órganos y agencias de la ONU, organismos regionales e interregionales.

De interés para este trabajo es aludir a la negociación multilateral como una herramienta de política exterior, concebida como resultado de un proceso político complejo que integra, al ser política, principios y prácticas, necesidades e intereses, valores y motivaciones, estímulos y decisiones producidas por la interacción de actores individuales, instituciones y estructuras de los sistemas.

El escenario de negociación para el proceso preparatorio presentaba, de origen, varias complicaciones: realidades múltiples, polarización o alta visibilidad de un solo tema (la legalización de la marihuana).

Mientras que para un país o una región el mayor problema es el consumo, para otro es la falta de un sistema de salud para el tratamiento adecuado y para otro más, la violencia generada por las organizaciones de la delincuencia vinculadas al mercado ilícito de drogas. Esta “parcelización” no siempre abonó a la determinación de prioridades y entendimientos.

La polarización se daba con facilidad al valorarse un mismo acto en contextos distintos: el consumo de un cigarro de marihuana se castiga con pena de muerte en algunos países y en otros puede llevar a la cárcel sin proceso de por medio; en otros es una conducta prohibida, pero considerada una falta administrativa, o simplemente es legal, y en unos pocos contextos locales cuenta hasta con mercadotecnia a su alrededor. Se trata de un mismo hecho, en un mismo mundo, al mismo tiempo y con consecuencias completamente distintas.

Este tema, el de los cambios normativos para el consumo de cánnabis en diversos países y localidades, gozaba precisamente de alta visibilidad en medios de comunicación, estudios y discusiones, lo que podría haber terminado en reducir la discusión del problema mundial de las drogas a la necesidad de cambios para una sola sustancia. Si bien esto contribuyó a la desconfianza y la polarización, también fue muestra clara de la evolución de una realidad que no puede simplemente ser ignorada.

De hecho, ante una actualización, el régimen internacional de drogas no se debilitaría, adquiriría mayor fortaleza. En todo caso, se requeriría promover más evidencias científicas por parte de los organismos internacionales sobre los efectos de la marihuana y la diferenciación que podría haber de ésta respecto del resto de las drogas ilícitas.

La discusión internacional se caracterizaría así por dos visiones opuestas: por un lado, países que siguen privilegiando políticas exclusivamente punitivas y prohibicionistas, cerradas ante cualquier respuesta innovadora, y, por el otro, países que aunque sin argumentar visiblemente que las convenciones en materia de drogas han sido sobrepasadas por una realidad cambiante, han optado por implementar acciones unilaterales.

La posición inicial demandó entonces asumir que era necesario seguir aplicando de manera equilibrada los pilares de reducción de la demanda y de la oferta bajo el principio de responsabilidad común y compartida, así como seguir cumpliendo con las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales de fiscalización, pero aprovechando las citas multilaterales no sólo para refrendar compromisos, sino para reconocer la necesidad de enriquecer los pilares vigentes con una visión que integre los esfuerzos orientados a reducir los efectos negativos (costos y daños) para el tejido social, la salud pública, la justicia, el Estado de derecho y el desarrollo de la sociedad.

México gozaría de autoridad y legitimidad en esta materia; primero, por participar en la configuración de los pilares de la cooperación para la reducción de la demanda y de la oferta, y, segundo, por ser un país que enfrenta este reto en sus tres dimensiones: la producción, el tráfico y el consumo.

El momento internacional era compatible con las metas nacionales de lograr un México en paz y hacer del país un actor con responsabilidad global. La búsqueda de alternativas para ciertas drogas coincidía con el interés del gobierno de la República en transitar hacia el tratamiento del problema mundial de las drogas desde una perspectiva que considera al individuo como el centro de toda acción gubernamental, y que apunta a la prevención integral del problema, incorporando estrategias de salud pública, de prevención del delito, de recomposición del tejido social, así como la posibilidad de anticipar factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia.

México no podría simplemente ser un mero espectador, cuando al norte y al sur de sus fronteras se configuran nuevas narrativas y estrategias, que más allá de las preguntas concretas sobre los efectos de la fiscalización de la marihuana, obligan a concebir alternativas para enriquecer el Plan de Acción vigente. Por el contrario, México debía ser promotor

del debate internacional, amplio e incluyente, para examinar de manera crítica los avances y las posibles opciones.

Para ello, se generaría una narrativa que concibiera los siguientes encuentros multilaterales como los componentes de un “proceso” hacia el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU en 2016.

Aunque el ambiente de las negociaciones para la adopción de la resolución omnibus sobre drogas en el sexagésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU en 2013 no permitió establecer las modalidades y responsabilidades para comenzar un proceso preparatorio, se logró incorporar una redacción más amplia, que reconoce que la Comisión de Estupefacientes tendría un papel fundamental, pero ni preponderante ni único. Esta discusión no se vinculó de manera exclusiva a una preferencia por trabajar en Nueva York o en Viena (aunque países como los del Caribe manifestaron su preferencia por Nueva York al carecer de representación en Viena), sino a la oportunidad de enriquecer las discusiones con los insumos y la visión de la multiplicidad de órganos y agencias del Sistema de las Naciones Unidas y más allá.

En el camino de construcción de espacios de debate, México privilegió la búsqueda de puntos en común. Entre ellos: a) impulsar estrategias de prevención integral activa que no abarquen sólo lo relativo a la reducción del consumo, sino también a la prevención de todos los efectos negativos, en particular, los daños para el tejido social y su compatibilidad con la procuración de justicia; b) privilegiar el tratamiento por encima de la criminalización, promoviendo la puesta en marcha de un abanico amplio de intervenciones de salud pública, así como alternativas en materia penal, y c) consolidar políticas orientadas a tratar el consumo de las drogas como un asunto de salud pública, centradas en el individuo y en el respeto a los derechos humanos.

Para México, los compromisos multilaterales en el ámbito de la ONU no debían aislarse de los procesos por región, por el contrario, tenían que recoger las experiencias regionales para nutrir la evaluación a nivel global.

Las aportaciones de la OEA fueron clave para la consolidación de afinidades entre un grupo importante de países de la región, primero con los escenarios plurales presentados en el informe hemisférico de 2013,

y luego con la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en Guatemala, en 2014.

Bajo esa visión de proceso México articuló una posición clara, con 10 puntos que el presidente de la República presentó como propuestas al pleno del UNGASS 2016, y que después de intensas negociaciones encontraron cabida en el documento final:

1. Refrendar el principio de responsabilidad común y compartida, mediante una cooperación internacional más intensa y efectiva, que genere consensos globales o al menos hemisféricos, para atender el problema de las drogas con eficacia.
2. Reforzar el frente común ante la delincuencia organizada transnacional y cerrar espacios a sus operaciones financieras y delitos conexos.
3. Promover mayor coordinación y colaboración entre las agencias especializadas del Sistema de las Naciones Unidas y organismos regionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), con el fin de tratar todos los aspectos del fenómeno.
4. Alinear las políticas públicas y acciones derivadas de la estrategia internacional sobre drogas, con los esfuerzos en favor de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.
5. Atender los daños sociales relacionados con el mercado ilícito de drogas. Crear alternativas productivas para aquellas comunidades vulneradas por la delincuencia organizada y ofrecerles prevención integral de la violencia, la exclusión y el debilitamiento del tejido social.
6. Atender el tema desde la perspectiva de los derechos humanos; modificar el enfoque eminentemente sancionador, para ubicar a las personas, sus derechos y su dignidad, no a las sustancias ni a los procesos judiciales, en el centro de los esfuerzos.
7. Atender el consumo de drogas esencialmente como un problema de salud pública, con mecanismos de prevención y soluciones terapéuticas integrales, no con instrumentos penales que criminalizan a los consumidores y dañan el desarrollo de su personalidad.
8. En los delitos relacionados con las drogas privilegiar penas proporcionales y alternativas al encarcelamiento, que incorporen también una perspectiva de género.

9. Sumar esfuerzos internacionales para prevenir el consumo de drogas, mediante campañas orientadas a niñas, niños y adolescentes a nivel global.
10. Asegurar la disponibilidad y un mejor acceso de las sustancias controladas para fines médicos y científicos, evitando su desviación y uso indebido.<sup>7</sup>

## Los resultados

Del 19 al 21 de abril de 2016 tuvo lugar finalmente el UNGASS 2016. Como resultado, los miembros de las Naciones Unidas adoptaron un documento que representa un logro mayor para la política de drogas, la resolución “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”.

Este resultado no fue configurado ni ha sido visto como una resolución más. Se trata de un documento adoptado por toda la comunidad internacional como pauta para indicar el camino a seguir a fin de lograr una mayor integralidad en las políticas de drogas y responder de manera más equilibrada a la complejidad en la dinámica de este fenómeno global. Deja testimonio de un consenso principal: el enfoque punitivo es insuficiente.

No es aventurado decir que el documento de resultados del UNGASS 2016 cambia los términos de referencia del debate sobre drogas en el mundo. Por primera vez encuentran cabida en un documento sobre drogas, producto del consenso internacional: la importancia de los derechos humanos; las cuestiones explícitas sobre género; la proporcionalidad de las sentencias; la prevención integral, más allá de simplemente prevenir el consumo; el tránsito de la reducción de la demanda al enfoque de salud pública; la atención a las causas y consecuencias sociales y econó-

<sup>7</sup> Presidencia de la República, “Participación del presidente Enrique Peña Nieto en el debate general de la sesión especial de la ONU sobre el problema mundial de las drogas 2016”, 19 de abril de 2016, en <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/participacion-presidente-enrique-pena-nieto-debate-general-de-la-sesion-especial-de-la-onu-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-2016> (fecha de consulta: 13 de junio de 2017).

micas negativas, y las políticas a favor del desarrollo, alineadas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, más allá de los programas tradicionales de desarrollo alternativo.

También, por primera vez, se reconoce que existe margen para que cada Estado adapte a sus realidades nacionales las normas contenidas en las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre control de drogas, manteniendo como base el compromiso de estrechar la cooperación y la coordinación internacional.

México no sólo fue uno de los convocantes al UNGASS 2016, sino también uno de los principales países involucrados en el proceso de negociación del documento de resultados, buscando la construcción de puentes y convergencias para llegar a su adopción.

Uno de los aciertos más significativos es que se logró ampliar la estructura tradicional de tres pilares —oferta, demanda y cooperación internacional— en el modo de tratar las acciones internacionales, agrupando esta vez en siete ejes temáticos las recomendaciones operacionales. Con esta división se logra por primera vez otorgar una sección específica, por ejemplo, al acceso a sustancias controladas, con el mismo valor que las secciones de reducción de oferta o de demanda. Los siete ejes temáticos en los que se agruparon las recomendaciones operacionales son:

1. Reducción de la demanda y medidas conexas, incluida la prevención, el tratamiento y otras cuestiones de salud.
2. Asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y el acceso a ellas con fines médicos y científicos e impedir su desviación.
3. Reducción de la oferta; aplicación eficaz de la ley; respuestas a la delincuencia relacionada con las drogas; lucha contra el blanqueo de dinero, y promoción de la cooperación judicial.
4. Cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades.
5. Cuestiones intersectoriales: la realidad cambiante, las tendencias y las circunstancias existentes, los retos y las amenazas crecientes y persistentes, incluidas las nuevas sustancias psicoactivas.
6. Fortalecimiento de la cooperación internacional basada en el principio de responsabilidad común y compartida.

7. Desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo, y cuestiones socioeconómicas.

Al ser resultado de un arduo proceso de negociación orientado por el consenso, algunos elementos de valor para un número importante de países, México entre ellos, quedaron fuera del documento de resultados. Entre las ausencias más significativas está el llamado a eliminar la pena de muerte para delitos relacionados con drogas, la mención explícita a la despenalización del consumo de drogas y las ventajas que brindan para ciertos contextos los programas de reducción de daños.

A poco más de un año de distancia del UNGASS 2016, aún las voces en su momento más críticas han reconocido que el documento de resultados y las recomendaciones operacionales que articuló en siete grandes ejes constituyen el texto multilateral más avanzado en materia de drogas y contribuye a cambiar sustancialmente los términos de referencia del debate internacional por venir.

Este impulso se ha ido reflejando también en otros foros de concertación internacional incluso fuera de la ONU y en organismos regionales, llevando a que se priorice el enfoque integral de salud pública, la necesidad de proteger los derechos humanos e insertar las políticas de control de drogas en las políticas a favor del desarrollo sostenible, en línea con la recién adoptada Agenda 2030.

## Lecciones

A la luz del proceso del UNGASS 2016 se pueden identificar elementos que se fueron eslabonando en la estrategia de hacer política exterior multilateral sobre este tema, con resultados muy positivos, y que se presentan a continuación como lecciones para otros procesos multilaterales.

### *Coherencia y consistencia*

La multiplicidad de foros multilaterales y, consecuentemente, la diseminación de esfuerzos hoy son comunes. Si antes un tema como el de

drogas sólo se trataba, además del ámbito bilateral, en los organismos especializados de las Naciones Unidas, hoy ya es parte de la agenda de organismos regionales, mecanismos interregionales y foros de concertación.<sup>8</sup>

La participación constante en los diversos foros, que habría podido generar sólo desgaste, fue asumida por México como una oportunidad para ir acumulando apoyos sobre aspectos concretos que estaban en la mesa de negociación, y para ir avanzando el debate con actores diversos a fin de identificar líneas rojas y áreas de trabajo conjunto. México logró una posición coherente en todo debate multilateral con una narrativa consistente que permitió incluso consolidar un lenguaje en resoluciones o declaraciones que se adoptaron durante el periodo preparatorio fuera de los órganos de la ONU, a fin de llegar con más elementos de consenso a las negociaciones del documento final.

### *Coordinación*

La apropiación de una agenda de carácter internacional por una autoridad nacional específica tiene virtudes más allá de la responsabilidad a la que obliga el marco normativo nacional. Para un proceso multilateral que colocaba en la mesa ámbitos de competencia de diversas autoridades, fue indispensable la coordinación interna, y la consolidación de una posición que recogiera las prioridades nacionales, desde la esfera de la salud, la prevención, el tratamiento, el control de sustancias o la aplicación de la ley. Mediante reuniones de coordinación frecuentes y la socialización de propuestas se fue construyendo una posición sólida, de apropiación, por todas las autoridades.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Véase. Stewart Patrick, “Prix Fixe and à la Carte: Avoiding False Multilateral Choices”, en *The Washington Quarterly*, vol. 32, núm. 4, octubre de 2009, pp. 77- 95; Moises Naim, “Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action”, en *Foreign Policy*, 21 de junio de 2009, en <http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/> (fecha de consulta: 28 de abril de 2017).

<sup>9</sup> El papel de las organizaciones —burocracias—, la manera en que se comunican y los mecanismos formales e informales de coordinación entre ellas, es clave en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior, así como en el éxito o fracaso de una iniciativa. Véase “Group Decisionmaking: Small Group Dynamics, Organizational Process, and Bureaucratic Politics”, en Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2007, pp. 65-102.

## *Pluralidad*

La suma y aportaciones de otros actores fue pieza clave en la articulación de la posición nacional y en la negociación de los documentos resultantes. La Secretaría de Relaciones Exteriores estableció un grupo de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil más interesadas en el debate internacional en materia de drogas. Al compartir propuestas y documentos, y recibir las aportaciones de la visión plural de estos actores se identificaron preocupaciones compartidas y alternativas viables. La política exterior multilateral se construyó no de manera aislada sino agregada de la sociedad. También desde la academia se alimentó con reflexiones y documentos, y con el compromiso de algunos legisladores se recibieron propuestas resultado de foros de discusión plural. El Senado tuvo un papel significativo en la organización de un foro ya cercano a la celebración del UNGASS, pues arrojó conclusiones que fueron entregadas a la Cancillería y que terminaron por consolidar la posición nacional.

## *Construcción de afinidades*

Desde el planteamiento de la realización del periodo extraordinario de sesiones 2016, el proceso llevó a una afinidad entre México, Colombia y Guatemala, que conjuntamente se dieron a la tarea de emprender gestiones con otros países, actores y organismos para construir un discurso sólido a favor del debate plural y sustantivo. Al cabo de un tiempo se conformó un grupo informal de países afines que sin duda estrechó relaciones en las negociaciones: Uruguay, Costa Rica, Jamaica, Brasil, República Dominicana, Panamá, Argentina y Honduras.

Sin embargo, para México se hizo patente que el proceso de negociación demandaba la construcción de afinidades más allá de la misma región, más allá de los países con el mismo tipo de problemáticas. Al principio se trató de generar confianza con acercamientos diplomáticos, después de dialogar anticipadamente sobre posiciones opuestas, y al final, incluso construir afinidades por tema específico. De este modo se acumuló un espíritu que si bien no promovía conjuntamente todos los temas en negociación, no generaba oposición alguna a las prioridades de otra parte. La concreción de ese grupo interregional de países, que in-

cluyó a los cinco continentes, se dio con la declaración conjunta durante el diálogo interactivo celebrado en Nueva York en mayo de 2015, como parte del proceso preparatorio hacia 2016.

Una última lección que cabe destacar es que el proceso multilateral no concluye con el evento de alto nivel. La adopción de un documento de resultados por toda la comunidad internacional obliga también a idear su instrumentación, sobre todo cuando existen recomendaciones concretas, como en el documento de resultados del UNGASS 2016, que tendrían que materializarse para impactar realmente de manera positiva en la vida de las personas.

De esta última reflexión se eleva el compromiso de México para promover su instrumentación en tres niveles: nacional, regional e internacional. En el plano nacional, la Cancillería mexicana, junto con las autoridades federales relacionadas y la CICAD de la OEA, ha impulsado una serie de diálogos sobre las siete áreas temáticas del documento de resultados.

Esta serie de diálogos tiene por objetivo compartir y analizar experiencias internacionales, tendencias alternativas y buenas prácticas, teniendo como base un debate plural y orientado a la acción, con la presencia de autoridades nacionales, representantes de la sociedad civil y la academia, legisladores, agencias especializadas de la ONU y organizaciones regionales. De esta iniciativa se definirán tareas a nivel interno y, simultáneamente, se consolidarán opiniones diversas para presentarse como recomendaciones a nuestra región y a los organismos internacionales que estarán alimentando las deliberaciones con miras al 2019.

A nivel regional, como parte de un grupo amplio de países, México promovió que el nuevo Plan de Acción Hemisférico 2016-2020 terminara de negociarse con una clara alimentación de los resultados del UNGASS 2016. Además, las directrices para recolección de información, los indicadores de avance de las políticas de drogas y las estadísticas que generará el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la CICAD se han negociado también teniendo presente el compromiso y las recomendaciones del UNGASS 2016. La suma de la CICAD a los diálogos nacionales para llevar la experiencia a otros países de la región, con el propósito de que pueda replicarse, fija también el compromiso regional de apoyar la instrumentación del UNGASS 2016.

En el nivel internacional, México promueve que el proceso de revisión que se efectuará en 2019 sobre el Plan de Acción de la ONU, no tome en cuenta de manera aislada el Plan de Acción y las metas planteadas en 2009, sino todos los avances conseguidos en el UNGASS 2016. La Comisión de Estupefacentes ha iniciado una serie de encuentros para apoyar la reflexión sobre cómo instrumentar las recomendaciones del UNGASS 2016, que México busca que continúen. Se trata de mantener el debate abierto, valorando el hecho de que el documento resultado del UNGASS 2016 no sólo es el más reciente, sino el más completo e integral. Los esfuerzos de México están orientados a impregnar el modo de actuar de las Naciones Unidas bajo la Agenda 2030, con aportación de todos los sectores interesados, con un enfoque transversal y no excluyente, a las deliberaciones de drogas. Se busca alimentar a los órganos y agencias en Viena con las deliberaciones en todas las sedes de las Naciones Unidas.

Muchas cosas faltan por suceder y muchas políticas de drogas por mejorarse, pero mientras el debate multilateral permanezca vivo y sin retrocesos, la manera de abordar el problema mundial de las drogas se enriquece paulatinamente. Se requerirá la recolección de las nuevas evidencias, el estímulo a nuevos debates y la disposición a alcanzar consensos nuevamente. La política exterior de México, firme en la promoción de multilateralismo, deberá seguir contribuyendo en ese camino.