

# NORMAS Y NARCÓTICOS: UN MANUAL DE USUARIO PARA EXPLICAR POLÍTICAS DE DROGAS

**Nicolas Alexander Beckmann.** Ph.D. en Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional de la Florida. Profesor asistente del Departamento de Ciencia Política y Estudios Globales de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: [n.beckmann@uniandes.edu.co](mailto:n.beckmann@uniandes.edu.co)

## RESUMEN

Este artículo plantea que el concepto de las normas intersubjetivas es una herramienta poderosa para explicar e interpretar políticas de drogas en América del Sur. Para ilustrar su importancia, el escrito resalta cuatro efectos asociados con las normas intersubjetivas que ayudan a iluminar cómo los países definen sus políticas de drogas y por qué algunos gobiernos deciden flexibilizar su trato de las sustancias psicoactivas, mientras que otros optan por una vía más restrictiva. Además, el artículo especifica en qué situaciones los diseños de investigación deberían priorizar los incentivos políticos impulsados por las normas y cuándo las ideas y convicciones de quienes toman las decisiones son más importantes. De este modo, se espera brindar orientaciones para fortalecer la teorización y los análisis empíricos sobre políticas de drogas.

**Palabras clave:** Normas intersubjetivas; Activismo transnacional; Políticas de drogas; Tráfico de drogas; Crimen organizado.

## NORMS AND NARCOTICS: A USER'S GUIDE TO EXPLAIN DRUG POLICIES

## ABSTRACT

This article argues that the concept of intersubjective norms is a powerful tool to explain and interpret drug policies in South America. To illustrate their importance, it highlights four effects associated with intersubjective norms that help illuminate how countries define their drug policies and why some governments decide to relax their approach to psychoactive substances, while others opt for a more restrictive path. Furthermore, the article specifies in what types of situations research designs should prioritize political incentives driven by intersubjective norms and when the ideas and convictions of decision makers are more important. In doing so, it hopes to provide orientation to strengthen theorization and empirical analysis about drug policies.

**Keywords:** Intersubjective norms; Transnational activism; Drug policies; Drug trafficking; Organized crime.

**Fecha de recepción:** 13/06/2024

**Fecha de aprobación:** 30/04/2025

\* Este artículo forma parte del proyecto “Agencia(s) latinoamericana(s) en la política global”, financiado por el Fondo de Apoyo a Profesores Asistentes de la Universidad de los Andes. El autor agradece profundamente este apoyo financiero e institucional. Asimismo, agradece a Johnny Antonio Dávila por sus comentarios a una versión temprana del artículo, así como a los dos revisores, cuyos aportes contribuyeron significativamente a fortalecer los argumentos.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, las políticas de drogas de América del Sur están marcadas por una paradoja. Mientras que una gran colectividad de expertos, partes de las élites y múltiples asociaciones de la sociedad civil coinciden en que la prohibición de las sustancias psicoactivas y la “guerra contra las drogas” representan un rotundo fracaso (Garat, 2021), la mayoría de los gobiernos de la región sigue apostando por políticas prohibicionistas. Sin embargo, a pesar de múltiples obstáculos, Uruguay logró convertirse en un referente global por ser el primer país del mundo que legalizó y reguló la producción, venta y uso recreativo de la marihuana.

Aunque la literatura especializada ha dado pasos importantes para explicar los procesos detrás de las distintas políticas (Labate et al., 2016; Gootenberg, 2017), la gran mayoría de los trabajos no utilizan o desarrollan argumentos teóricos para analizar las distintas experiencias en materia de drogas.<sup>1</sup> Con el fin de aportar a una mayor teorización del campo, este escrito presenta el concepto de las normas intersubjetivas y el análisis de sus efectos como una herramienta teórica y analítica prometedora para explicar políticas de drogas. Su relevancia como herramienta teórica radica tanto en su capacidad para captar interacciones entre procesos globales, regionales y domésticos, como en el hecho de que las normas captan muy bien las dimensiones morales de los debates sobre las sustancias psicoactivas (ver abajo).

Sobre la base de la literatura especializada, este trabajo define las normas intersubjetivas como prescripciones compartidas sobre cómo distintos tipos de actores (gobiernos, empresas, individuos, etc.) deberían comportarse. En este sentido, las normas representan puntos de vista colectivos sobre qué tipos de políticas y decisiones los gobiernos deben tomar en distintos campos políticos. Frecuentemente, las normas intersubjetivas se expresan en campañas a favor y en contra de derechos, políticas y prácticas a nivel global, regional y nacional (Bloomfield & Scott, 2017; Bob, 2012; Zwingel, 2017). La política sobre drogas es un claro ejemplo de esta dinámica, ya que, desde los inicios del siglo XX, este campo ha sido marcado por procesos internacionales, transnacionales y locales de incidencia política (Labate et al., 2016; López Restrepo, 2002; 2021; McAllister, 2000; Molano Cruz, 2019). No obstante, las teorías sobre las normas intersubjetivas han sido poco exploradas por la literatura sobre políticas de drogas.<sup>2</sup>

El presente escrito pretende facilitar su uso en el área de la política sobre drogas al resaltar cuatro efectos asociados con las normas que son particularmente importantes para iluminar cómo los países definen sus políticas de drogas y por qué algunos gobiernos deciden flexibilizar el tratamiento que dan a las sustancias psicoactivas, mientras que otros optan por una vía más restrictiva. Estos efectos son: (1) el fortalecimiento de las normas incentiva políticas nuevas; (2) las normas fuertes e internalizadas limitan la flexibilidad e innovación de nuevas políticas; (3) las normas pueden orientar decisiones políticas en momentos de crisis e incertidumbre; y (4) las normas (incluyendo su incidencia y

1 Excepciones notables son los trabajos de Queirolo et al. (2019) y Rodrigues & Labate (2016, 2019).

2 Los trabajos de Molano Cruz (2019), Nadelmann (1990) y Pérez Ricart (2018) mencionan el concepto de las normas, pero no desarrollan un análisis sistemático sobre cómo las normas afectan decisiones políticas a nivel nacional.

cuestionamiento) inciden sobre las concepciones de los líderes políticos.

Para resaltar la lógica explicativa de cada uno de estos efectos, se usan argumentos y reflexiones que se han hecho desde tres perspectivas teóricas y epistemológicas: el racionalismo, el institucionalismo sociológico y el postpositivismo. Además, con el fin de demostrar empíricamente las diferentes lógicas explicativas, el artículo utiliza una gran variedad de ejemplos y evidencias empíricas, basadas en fuentes gubernamentales y periodísticas. La legalización y regulación del mercado de la marihuana en Uruguay ha sido particularmente útil para demostrar cómo los cuatro efectos pueden operar simultáneamente y cómo una coalición de varios actores logró superar el predominio del prohibicionismo.

Con el fin de desarrollar un argumento contundente a favor del uso de las normas como herramienta teórica en el área de las políticas sobre drogas, el artículo se divide en cinco partes. La primera sección profundiza en la conceptualización de las normas y presenta sus características más relevantes. La segunda parte muestra que los principales modelos políticos en materia de drogas—el prohibicionismo, la legalización y la reducción de riesgos y daños— constituyen normas intersubjetivas o conjuntos de normas intersubjetivas. La tercera parte especifica cuatro formas en las cuales el apoyo y el cuestionamiento de las normas pueden afectar políticas y decisiones en materia de drogas. La cuarta parte orienta sobre cómo los efectos relacionados con las normas intersubjetivas pueden ser incorporados en los diseños de investigación en políticas de drogas. El artículo termina con una serie de reflexiones sobre la futura agenda de investigación en este tema.

## ¿QUÉ SON LAS NORMAS INTERSUBJETIVAS?

El concepto de las normas forma parte del lenguaje cotidiano cuando nos referimos a las reglas legales que se encuentran en leyes, decretos, tratados, etc. Otro uso común apunta a la estandarización de las conductas. Es decir, hablamos de una norma cuando una práctica de la vida social se establece como un estándar de conducta, como por ejemplo formas de saludar, vestir o expresarse. Con todo, en el campo de las Relaciones Internacionales y los debates teóricos sobre las normas, el concepto tiene una orientación distinta.<sup>3</sup> Basado en nociones compartidas sobre el deber ser, una norma es una prescripción sobre la conducta apropiada o correcta de diferentes tipos de actores. En este sentido, las normas exigen un cambio de comportamiento en la conducta de los actores que, hasta entonces, no han actuado según sus instrucciones. Otro elemento importante de una norma es que la prescripción y expectativa sobre la conducta adecuada no puede ser individual o subjetiva, sino que debe ser compartida entre varios actores, razón por la cual se utiliza el término norma intersubjetiva (Duffield, 2007).

El uso del término intersubjetividad en las Ciencias Sociales parte de la premisa de que los actores de la vida social, influenciados por sus sentidos, el lenguaje, valores, ideas y

<sup>3</sup> Para un abordaje más completo sobre cómo el concepto de las normas ha sido definido en las Relaciones Internacionales puede consultar Björkdahl (2002, pp. 13-15).

creencias, perciben sus entornos de formas distintas. Es decir, la experiencia y percepción del mundo es algo subjetivo. No obstante, muchas percepciones e interpretaciones de la vida social son compartidas entre conjuntos de actores. Para referirse a estas nociones compartidas de aspectos de la realidad, se usa entonces el término intersubjetividad, es decir, una subjetividad compartida entre varios actores. Al vincular la intersubjetividad con el concepto de las normas, se pretende enfatizar, primero, la diferencia de las normas intersubjetivas de las normas legales y las normas de conducta; y, segundo, que se trata de una creencia compartida sobre las conductas adecuadas o correctas y no de una percepción individual.

La identificación y análisis de las normas se facilita por el hecho de que los argumentos sobre el comportamiento apropiado deben ser sostenidos y expresados. Por ende, es posible encontrar expresiones de prescripciones de comportamientos apropiados en documentos públicos, medios de comunicación, declaraciones de actores políticos y sociales, publicaciones científicas y datos sobre opinión pública. En palabras de Finnemore & Sikkink (1998, p. 892), *“because norms by definition embody a quality of ‘oughtness’ and shared moral assessment, norms prompt justifications for action and leave an extensive trail of communication among actors that we can study”*.

Ahora bien, no cualquier norma intersubjetiva constituye una fuerza social importante. Por ejemplo, si unos amantes de la cerveza piensan que los gobiernos deberían instalar una tubería de cerveza al lado de la del agua, podemos identificar una norma intersubjetiva, si bien sería una norma muy débil, ya que es poco probable que consiga el apoyo suficiente para hacerla realidad. Ahora, también hay muchos ejemplos de normas intersubjetivas que se han fortalecido con el tiempo. A manera de ejemplo, tenemos las normas sobre la prohibición de la esclavitud, derechos laborales, el voto femenino, cuestiones ambientales, el aborto y los derechos de la comunidad LGTBIQ+. Así, las normas ganan fuerza cuanto más actores las apoyan. Además, cuanto más fuertes se vuelven las normas intersubjetivas, hay mayor probabilidad de que generen cambios legales o de comportamiento. Finnemore & Sikkink (1998) incluso destacan que algunas normas son internalizadas y aceptadas hasta tal grado que dejan de ser un tema de controversia. De todas formas, muchas normas no tienen este nivel de aceptación, ya que son cuestionadas (*norm contestation*) o están en competencia directa con otras normas, como ocurre, por ejemplo, en el caso del derecho al aborto o en el campo de las políticas de drogas.

Mientras que una primera ola de trabajos sobre las normas en la política global, tanto de orientación racionalista como constructivista, las ha tratado como una especie de variable independiente que influye sobre decisiones y resultados políticos (Checkel, 2001; Finnemore & Sikkink, 1998), una serie de aportaciones más recientes argumenta que las normas no deben ser tratadas como variables, pues son inherentemente inestables. Esto se da porque los actores que las apoyan muchas veces compiten entre sí sobre su significado y contenido (Hofferberth & Weber, 2015; Krook & True, 2010; Zwingel, 2017). Otras críticas han enfatizado la idealización de normas liberales y mejores prácticas de Occidente y la negligencia de la participación y agencia de regiones no-occidentales en procesos de difusión de normas y políticas (Acharya, 2004; Towns, 2010; 2012). El presente escrito toma muy en serio estas críticas, sin descartar los aportes de los primeros trabajos

sobre los efectos de las normas intersubjetivas en los debates, diseños e implementaciones de políticas públicas. De hecho, la literatura sobre las normas ilustra que hay múltiples formas a través de las cuales las normas, y su apoyo y contestación, afectan resultados políticos. Antes de resaltar cuatro efectos que son particularmente importantes en el área de las políticas de drogas, la siguiente sección muestra que los principales modelos sobre políticas de drogas constituyen normas intersubjetivas.

### **Prohibicionismo, legalización y reducción de daños como normas intersubjetivas**

Por lo general, las políticas sobre drogas pretenden mejorar dos tipos de desafíos. Primero, las implicaciones sociales y para la salud del consumo de sustancias psicoactivas, como la adicción, la sobredosis, la transmisión de enfermedades y los delitos menores. En segundo lugar, los diversos retos relacionados con los actores criminales que organizan su producción, distribución y venta, incluyendo la corrupción, el uso de la violencia y el establecimiento de estructuras de gobernanza o autoridad criminal en territorios urbanos y rurales (Bailey & Taylor, 2009; Brombacher, 2012; Estrada et al., 2016; Garzón, 2008; 2021; Thoumi, 1999; Uprimny Y., 2022).

Si bien los múltiples agentes involucrados en los debates sobre las sustancias psicoactivas han hecho diversas recomendaciones acerca de cómo los gobiernos deberían resolver los desafíos relacionados con las drogas, la mayoría de las recomendaciones se orienta hacia uno de los tres principales modelos: el prohibicionismo, la legalización y la reducción de riesgos y daños (RRD). Cada uno de estos modelos constituye una norma intersubjetiva, ya que cuentan con una serie de actores que apoyan su aplicación. Lo anterior no significa que todos los actores que apoyan la prohibición o la RRD estén de acuerdo sobre cada detalle. Por ejemplo, hay una discusión dentro del prohibicionismo sobre si los usuarios de drogas deben ser tratados como criminales o como enfermos. A pesar de ello, cada uno de estos marcos políticos mantiene un núcleo de principios e instrucciones suficientemente coherentes para tratarlos como normas o conjuntos de normas intersubjetivas. Los siguientes párrafos presentan brevemente cada uno de los modelos y su importancia como normas intersubjetivas en el actual contexto suramericano.

El modelo de la prohibición intenta frenar el consumo de drogas a través de la penalización y represión de cualquier actividad que facilite su consumo, con la excepción de usos médicos y científicos (Molano Cruz, 2019). Para muchos prohibicionistas, los peligros relacionados con el consumo de drogas van mucho más allá de los daños químicos que pueden provocar. De hecho, entre ellos es común ver el consumo de drogas como la causa fundamental de otros “males sociales”, como el crimen, la pobreza, la degradación moral y los estilos de vida desobedientes (López Restrepo, 2002; Manzano, 2015).

A pesar del anclaje del prohibicionismo en el derecho internacional (ver abajo), la norma ha sido cuestionada desde la academia, el periodismo, la sociedad civil y algunos gobiernos (Garat, 2021). La mayoría de las críticas se centra en el hecho de que este modelo no ha logrado reducir el consumo y la producción de drogas. Adicionalmente, la prohibición de las drogas ha creado una poderosa red criminal que corrompe y coopta a

los gobiernos, controla territorios rurales y urbanos y resuelve disputas mediante el uso de la fuerza (Bailey & Taylor, 2009; Brombacher, 2012). Esto se debe a que la prohibición les permite a los actores criminales obtener grandes ganancias que se pueden invertir en armas, la corrupción de funcionarios del gobierno y el control de territorios.

Partiendo de estas críticas, la legalización y la RRD se han establecido como los principales modelos y normas intersubjetivas que compiten con la prohibición en materia de drogas. Para el primer enfoque, la legalización de las drogas es la forma más eficaz de reducir los efectos malignos del crimen organizado, debido a que las ganancias de las drogas quedarían en las manos de empresas lícitas o los Estados. Este modelo también permitiría que los Estados dediquen sus limitados recursos a la investigación y represión de delitos más graves. Muchos partidarios de la legalización también señalan los beneficios de gravar la venta de drogas, lo cual aumentaría el presupuesto estatal. Igualmente, destacan que la legalización permitiría implementar controles de calidad, similares a los de las industrias de alimentos, medicamentos y alcohol. Por lo general, la legalización no niega que las drogas sean potencialmente dañinas, pero sí considera que su uso debería ser una cuestión de libertad personal en la que los Estados no tienen que interferir. Si bien la legalización cuenta con el suficiente apoyo intelectual para tratarla como una norma intersubjetiva, especialmente en círculos liberales y libertarios, no se ha convertido en una fuerza importante (más allá de la legalización de la marihuana), puesto que muchas personas y expertos temen que una amplia legalización pueda aumentar mucho más el consumo de sustancias psicoactivas.

[146]

La RRD constituye un puente o *vía media* entre los primeros dos enfoques. A diferencia del enfoque prohibicionista, este modelo busca disminuir las consecuencias no deseadas asociadas con el uso de drogas a través de intervenciones pragmáticas y basadas en la ciencia, sin buscar necesariamente una reducción en su uso (Einstein, 2007). Para sus representantes, el consumo de drogas es un hábito común en la vida humana que no puede ser eliminado a través de castigos. En este sentido, en vez de utilizar medidas represivas, las autoridades deberían reducir los riesgos y daños asociados con el uso de drogas al ofrecer a sus usuarios espacios seguros, servicios de salud, jeringas limpias y pruebas para verificar la composición química de las sustancias compradas en el mercado clandestino. Hasta qué punto las drogas deben ser producidas y distribuidas legalmente es un tema de controversia dentro de este enfoque. La mayoría de los reduccionistas de daños no se opone completamente a la legalización, pero también se preocupa por las consecuencias para la salud de una legalización amplia. Por lo tanto, una posible legalización debe ser gradual, acompañada de evaluaciones científicas y estrictamente regulada por autoridades estatales. Aunque tradicionalmente la mayoría de los reduccionistas de daños ha buscado superar los desafíos relacionados con la salud pública, sus principios también se pueden aplicar para tratar el crimen organizado. Según esta lógica, las sociedades y los gobiernos deberían reconocer que los grupos criminales no van a desaparecer. No obstante, las políticas inteligentes pueden intentar socavar algunos de sus efectos más dañinos.<sup>4</sup>

4 Por ejemplo, Lessing (2011) afirma que los Estados deben priorizar la persecución y el enjuiciamiento penal de los actores criminales más violentos. Esto crearía fuertes incentivos para que dichas organizaciones se abstengan del uso excesivo de la fuerza y podría reducir el grado de violencia y asesinatos en los mercados de drogas ilícitas.

El anterior análisis demuestra que algunas posturas frente a las drogas pueden ser apoyadas desde la lógica de diferentes modelos políticos. Por ejemplo, al argumentar a favor de la legalización de una sustancia psicoactiva, los representantes del enfoque de la legalización tienden a enfatizar argumentos relacionados con la libertad y los derechos individuales de los usuarios, mientras que la RDD destacaría los beneficios para la salud pública. Müller Sienra & Draper (2017) muestran que, en el caso de la experiencia uruguaya, los argumentos relacionados con la RDD se conectaron mejor con la opinión de los uruguayos que los argumentos clásicos de la legalización. En un primer momento, las ONG encargadas de la campaña diseñaron un discurso progresista basado en la libertad y relacionaron la legalización de la marihuana con otros logros sociales como el matrimonio igualitario y el derecho al aborto. Sin embargo, este enfoque no generó un cambio significativo en la opinión pública. Después de realizar un estudio con grupos focales, detectaron que los argumentos relacionados con la salud y la seguridad ciudadana contactaron mejor con los uruguayos. Posteriormente, cambiaron el enfoque de la campaña bajo el eslogan “Regular es ser responsable” y, en vez de promover la legalización, lo que se propuso fue la regulación.<sup>5</sup> Ahora bien, después de haber presentado las principales normas intersubjetivas que guían la formulación de políticas en materia de drogas, en la próxima sección se analizan sus efectos más importantes.

### **¿CÓMO FUNCIONAN? LOS EFECTOS DE LAS NORMAS SOBRE LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN AMÉRICA DEL SUR**

La literatura especializada sobre las normas internacionales se divide en tres grandes campos: el racionalismo, el institucionalismo sociológico y el postpositivismo. Estas perspectivas se distinguen en términos de sus fundamentos epistemológicos, ideas sobre lo que motiva la acción política, sus conceptualizaciones de las normas y sus afirmaciones sobre qué tipos de efectos generan las normas. De todas formas, no es el propósito de este artículo demarcar sus diferencias o defender a una perspectiva en particular. Aquí, se pretende ilustrar cómo las normas intersubjetivas —y su incidencia y cuestionamiento— pueden afectar procesos de toma de decisiones en materia de drogas. En particular, se destacan cuatro efectos clave que los estudiosos de las políticas sobre drogas, y posiblemente otros campos, deben tener en cuenta: (1) el fortalecimiento de las normas incentiva políticas nuevas; (2) normas fuertes e internalizadas limitan la flexibilidad e innovación de nuevas políticas; (3) las normas pueden orientar decisiones políticas en momentos de crisis e incertidumbre; y (4) las normas —y su incidencia y cuestionamiento— tienen efectos sobre la visión de los líderes políticos. Los últimos dos efectos son particularmente útiles para descifrar contextos en los que ninguna norma domina sobre la(s) otra(s), es decir, cuando la opinión pública y los actores políticos están divididos sobre qué hacer en materia de drogas. Cabe destacar que los cuatro efectos no son mutuamente excluyentes, sino que pueden operar de forma simultánea. A pesar de esto, cada efecto tiene lógicas explicativas distintas. En los siguientes párrafos se explica cada uno en detalle.

5 Entre otras herramientas la campaña usó videos cortos que buscaron fortalecer el mensaje de que “regular es ser responsable” (Uypress, 2017).

## Efecto 1: El fortalecimiento de las normas incentiva políticas nuevas

Por lo general, una norma intersubjetiva se fortalece cuando más actores la apoyan y cuando estos están dispuestos a invertir tiempo y recursos para promoverla. Lógicamente, pesa más el apoyo de actores con autoridad moral y poder material. De este modo, la fortaleza de una norma se puede estimar sobre la base de su defensa por parte de la comunidad internacional, organizaciones internacionales o grandes potencias; su arraigo en la sociedad civil organizada, grupos de interés y la opinión pública; su aceptación en burocracias estatales; y su anclaje en el derecho internacional. Si bien no existe un consenso sobre los mecanismos específicos, las tres principales perspectivas sobre las normas están de acuerdo con que el fortalecimiento de una norma a nivel global incentiva cambios políticos.

Para el racionalismo, las normas —fuertes— son importantes porque en su presencia los líderes políticos recalculan cómo obtener sus intereses clave (Checkel, 1997). Visto así, los líderes políticos no necesariamente aplican las normas porque están de acuerdo con su contenido, sino porque les conviene políticamente hacerlo. El institucionalismo sociológico rechaza la postura racional que ve a los políticos como calculadores egoístas de los costos y beneficios de sus acciones. A su vez, asume que los políticos, como otros actores sociales, buscan hacer caso a las exigencias de su entorno social, no porque les sirva, sino porque intentan hacer lo correcto o apropiado (Sending, 2002). Por eso, cuando una norma se fortalece, los representantes de gobiernos pueden sentirse incentivados a cumplir con sus instrucciones para no generar malestar con sus socios internacionales y así mantener su buena reputación. Cuando los gobiernos deciden no hacer caso a la norma, actores estatales y no estatales pueden incentivar el cumplimiento al avergonzarlos y hacerlos quedar mal ante la comunidad internacional (Finnemore & Sikkink, 1998; Risse et al., 1999; Schimmelfennig, 2001).

Según Towns (2010, 2012), cuyo trabajo pertenece a la tradición postpositivista, las normas intersubjetivas ranquean a los actores en una jerarquía social. De este modo, actores que cumplen plenamente y más rápidamente con una norma que se está fortaleciendo serán vistos como superiores, mientras que aquellos que no cumplen, o que cumplen más lentamente o de forma parcial, serán vistos como inferiores. Para la autora, esto incentiva particularmente a Estados pequeños que carecen de rango y estatus para promover cambios normativos: “States that are devalued in some respect, identified as a less developed or less civilized than other states, may be under more pressure to initiate change than those validated through their performance” (Towns, 2010, p. 50).

Al aplicar estos argumentos al campo de las drogas, es importante aclarar que siempre han existido prescripciones colectivas sobre cómo las autoridades deberían regular su uso. No obstante, en la mayor parte de la historia, las normas sobre el uso de las drogas habían estado arraigadas en culturas, valores, creencias y contextos locales (López Restrepo, 2023; Thoumi, 2021). Esto cambió en el siglo XX con el fomento del RICD que, a través de una serie de convenios internacionales, elevó la prohibición como el único modelo válido y la principal norma global en materia de drogas. Los hitos más importantes de este régimen son: la Convención Única de Estupefacientes de 1961, que prohibió todos

los usos no medicinales y científicos de las drogas psicoactivas con contenidos orgánicos (como los opioides, la cocaína y la marihuana) e institucionalizó una serie de reglas para regular el comercio lícito de drogas psicoactivas para fines medicinales y científicos; la Convención de Sustancias Sicotrópicas de 1971, la cual extendió las prohibiciones y el marco regulatorio a las drogas psicoactivas que solo tenían ingredientes químicos (como las anfetaminas, estimulantes, el éxtasis, o LSD) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, que estableció un nuevo marco legal para la lucha contra los grupos narcotraficantes y la confiscación de sus recursos financieros, incorporó nuevas cláusulas para el lavado de activos y el comercio con precursores químicos y recomendó criminalizar —en vez de penalizar— varias conductas relacionadas con el uso ilícito de drogas, inclusive la tenencia para el consumo personal (McAllister, 2000; Thoumi, 2021). Como se puede observar en la siguiente tabla 1, mientras que los primeros tratados de control de drogas tenían distintos niveles de aceptación, las convenciones de 1961, 1971 y 1988 han sido ratificadas casi universalmente.

**Tabla 1:** Adhesión global a los principales tratados internacionales de control de drogas

Tratado	Firmas	Ratificaciones
1912: Convención Internacional del Opio	13	56
1925: Acuerdo concerniente a la fabricación ...	8	-
1925: Convención Internacional del Opio	21	60
1931: Convención para limitar la fabricación ...	44	67
1936: Convención por la represión del tráfico ilícito ...	26	13
1948: Protocolo que somete a fiscalización ...	39	90
1953: Protocolo para limitar y reglamentar ...	34	51
1961: Convención Única de Estupefacientes	61	186
1971: Convención de Sustancia Sicotrópicas	34	184
1988: Convención contra el Tráfico Ilícito ...	87	190

Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de: United Nations Treaty Collection, Status of Treaties, Chapter VI.

Otra expresión clave del fortalecimiento de la prohibición ha sido la declaración de la “guerra contra las drogas” (GCD), en 1971, por parte del presidente estadounidense Richard Nixon, y la intensificación y militarización de la GCD en las siguientes décadas. Sin embargo, cuando agentes estadounidenses promovieron la GCD en Suramérica, la idea de que las drogas constituyan un peligro existencial fue compartida por grandes partes de la sociedad y apoyada por la policía y el sector militar, las élites políticas y económicas, medios de comunicación, la iglesia católica, médicos y grupos conservadores de la sociedad civil (Labate et al. 2016; Manzano, 2015; 2021; Molano Cruz, 2017; 2019). A nivel regional, cabe destacar la importancia del Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP), que buscó fortalecer los mecanismos de cooperación regional para frenar el consumo no medicinal de las sustancias psicoactivas

y el narcotráfico (Beckmann, 2021).

Como consecuencia, en las siguientes décadas los países sudamericanos reformaron sus políticas. En las nuevas leyes, se codificaron cada vez más actividades relacionadas con las drogas como delitos punibles o crímenes, mientras que muchas penas fueron hasta más altas que otros crímenes graves como los homicidios, secuestros y violaciones (Labate et al., 2016; Metaal & Youngers, 2011; Uprimny Yepes et al., 2012). El fortalecimiento del prohibicionismo como la principal norma en materia de drogas, a nivel global y regional, explica de forma contundente el giro prohibicionista desde los años 70.

Algo parecido ocurrió en la primera década del siglo XXI, en este caso con las normas asociadas con la RDD. En este contexto, una serie de expresidentes, presidentes e intelectuales públicos cambiaron los discursos sobre drogas, al promover las múltiples críticas a la prohibición de drogas y favorecer un cambio de paradigma basado en la salud pública y la RDD (Durán-Martínez, 2021). La expresión más destacada de este movimiento ha sido la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (CLSDD), compuesta por los expresidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil (1994-2001), César Gaviria de Colombia (1990-94) y Ernesto Zedillo de México (1994-2000) e importantes figuras de la vida pública como el ganador del premio Nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa (CLSDD, 2009). El fortalecimiento de la RDD también se evidenció en documentos oficiales de la Organización de Estados Americanos (OEA, 2013a; 2013b) y el Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2015).

[150]

En sintonía con el fortalecimiento de la RDD, varios países sudamericanos flexibilizaron elementos de sus políticas de drogas. Argentina (2009), Brasil (2006), Chile (2005) y Ecuador (2008) despenalizaron la posesión de pequeñas cantidades de marihuana y otras drogas, uniéndose así a Colombia, Perú y Uruguay, donde el consumo de la droga había sido descriminalizado o despenalizado durante varios años. Argentina (2017, 2020), Chile (2015), Colombia (2015, 2016), Perú (2017, 2019, 2021) y Uruguay (2013) aprobaron leyes que permiten la producción, importación y uso de ciertos medicamentos cannábicos. Colombia (2015), Chile (2015) y Uruguay (2013) dieron un paso más allá, legalizando el autocultivo de plantas de marihuana para uso privado. El proyecto más ambicioso en este sentido ha sido la regulación estatal de la producción, venta y consumo de marihuana recreativa de Uruguay, que tiene como objetivo sacar el mercado de la marihuana completamente de las manos de los grupos criminales. Lo anterior corrobora el argumento de la literatura sobre las normas que supone que el fortalecimiento de una norma genera cambios políticos. Para tener más claridad sobre los mecanismos específicos, estos cambios pueden ser investigados de forma más detallada en cada país.

## **Efecto 2: Normas fuertes e internalizadas limitan la flexibilidad e innovación de nuevas políticas**

Como se mencionó arriba, el fortalecimiento de normas intersubjetivas no ocurre en un vacío, sino en competencia con otras normas. Esto implica que la existencia previa de normas fuertes en un campo político limita la innovación y experimentación con prácticas

asociadas con normas nuevas. Este efecto limitador es particularmente fuerte cuando las normas tienen un alto grado de arraigo en el derecho internacional o nacional y cuando han sido internalizadas por diplomáticos y funcionarios de organismos internacionales, la burocracia estatal y grandes partes de la sociedad, como ha ocurrido con el prohibicionismo.

En el caso de la RDD, que se ha ido fortaleciendo en los últimos años, esto significa que su alcance está siendo limitado por décadas de aplicación de políticas y prácticas que han fomentado una cultura prohibicionista en las organizaciones internacionales, instituciones estatales, especialmente aquellas relacionadas con la seguridad pública, como el ejército, las fuerzas policiales, el poder judicial y los ministerios del interior. A nivel global, es cada vez más evidente que el consenso que considera la prohibición como el único modelo que debería guiar las políticas de drogas en el mundo, y que facilitó la negociación y ratificación de las convenciones de 1961, 1972 y 1988, está roto (Hallam & Bewley-Taylor, 2021). Esto se evidencia en los esfuerzos realizados por varios países para cambiar el enfoque prohibicionista. En 2012, los gobiernos de Colombia, Guatemala y México (2012) plantearon en una declaración conjunta que la ONU debería llevar a cabo un profundo proceso de reflexión para analizar todas las opciones disponibles, incluidas medidas regulatorias o de mercado, con el objetivo de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos financieros hacia las organizaciones criminales organizadas. Su llamado llevó a una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés), que se realizó en 2016 en Nueva York. En este encuentro diplomático, varios gobiernos y actores de la sociedad civil presentaron posturas a favor de la RDD. No obstante, el documento final, que había sido negociado antes de la conferencia y a puertas cerradas, reconoce la importancia de los derechos humanos, la salud pública y las cuestiones de género, pero no cuestiona la arquitectura existente ni la naturaleza prohibicionista del RICD (Bewley-Taylor & Jelsma, 2016; IDPC, 2016).

Ahora bien, Bridge et al. (2021) reconocen que el lenguaje de los documentos de la ONU que orientan las políticas de drogas ha evolucionado desde los años 90, al reconocer la importancia de los derechos humanos, el desarrollo, la interacción con la sociedad civil y otros órganos de la ONU, y el acceso a medicinas controladas. Incluso, varias propuestas asociadas con la RDD, como el uso de medicamentos para prevenir sobredosis y programas que distribuyen equipos limpios para la inyección de drogas (con el fin de evitar la transmisión de enfermedades como el VIH), han sido recomendadas por programas de la ONU. Sin embargo, el lenguaje de la ONU todavía no reconoce la RRD como un modelo propio para enfrentar los desafíos relacionados con las drogas y evita referenciarlo en sus documentos oficiales, al mismo tiempo que sigue apoyando el prohibicionismo como el único modelo válido (Bridge et al., 2021; IDPC, 2016).

A nivel estatal, los actores comprometidos con la prohibición en los países sudamericanos no solo ejercen su influencia en la implementación y los procesos de toma de decisiones en materia de drogas, sino que también dominan los discursos nacionales sobre drogas y seguridad pública. Por lo tanto, los líderes civiles y representantes estatales que quieren cambiar las políticas prohibicionistas de drogas de su país enfrentan importantes obstáculos institucionales, de gobernabilidad y culturales, los cuales tienden a frenar, socavar y

revertir los cambios propuestos (Beckmann, 2023). Por otra parte, si bien hay muchas diferencias nacionales, a grandes rasgos, la opinión pública en América Latina sigue siendo escéptica a las alternativas del prohibicionismo (IPSOS, 2019; OPDOP, 2015). Lo anterior explica por qué gobiernos que han cuestionado la prohibición en sus discursos tienden a continuarla en la práctica (Durán-Martínez, 2021) y por qué las flexibilizaciones relacionadas con el fortalecimiento de la RDD han sido parciales, limitadas y, en algunos casos, revertidas (Beckmann, 2023).

Teniendo en cuenta que hoy en día en América del Sur, en la mayoría de los países, los actores relacionados con la prohibición y con la RRD compiten para influenciar los discursos y las decisiones en materia de drogas, surge la pregunta sobre qué factores hacen que una norma prevalezca sobre otra en las decisiones gubernamentales. Esta pregunta tiene dos posibles respuestas. En primer lugar, es más probable que una norma prevalezca sobre la otra cuando los incentivos políticos favorecen claramente una de las normas. En el campo de las drogas, como en otros campos políticos, los incentivos políticos se definen con base en la opinión pública, el apoyo de actores políticos nacionales y las presiones por parte de la comunidad internacional (Beckmann, 2022). No obstante, a veces la estructura de los incentivos no favorece claramente a uno de los modelos políticos, por ejemplo, cuando la opinión pública o actores influyentes a nivel nacional e internacional están divididos sobre el tema. En estos escenarios, la capacidad de las normas de guiar decisiones en momentos de crisis e incertidumbre (efecto 3) y de influenciar el pensamiento de los líderes políticos (efecto 4) se vuelve más importante.

[152]

### **Efecto 3: Las normas orientan decisiones políticas en momentos de crisis e incertidumbre**

Como en otros campos, en el área de la política sobre drogas hay situaciones de crisis e incertidumbre, por ejemplo, por un aumento rápido del consumo, el surgimiento de una nueva sustancia psicoactiva, la expansión del crimen organizado o un aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico. Para el presente escrito, hay dos tipos de situaciones que son particularmente relevantes para explicar cambios políticos. En primer lugar, hay incidentes específicos que conducen a un amplio cuestionamiento de las normas y marcos políticos dominantes, y que desencadenan una posterior reformulación de estas políticas. Por ejemplo, en 2010 y 2011, la policía uruguaya detuvo a varias personas por cultivar marihuana en sus casas, incluyendo a la escritora argentina, Alicia Castilla, de 66 años, quien fue detenida en enero de 2011 por tener 29 plantas de marihuana y pasó 95 días en la cárcel (Peregil, 2012). Después, el movimiento social a favor del autocultivo para fines recreativos creció y realizó varias manifestaciones a favor del autocultivo. En este contexto, también surgieron las primeras iniciativas legislativas que buscaron legalizar el autocultivo (Müller Sienra & Draper, 2017). Otro ejemplo fue la redada de la Policía Nacional de Perú en un laboratorio clandestino en Lima, donde madres cuyos hijos padecían enfermedades como Parkinson, esclerosis múltiple y fibromialgia, producían marihuana medicinal con el fin de aliviar sus dolores crónicos. Ese mismo año, el Congreso del país aprobó casi por unanimidad una nueva ley que permite las investigaciones científicas, así como la importación, producción y uso de medicamentos a

base de cannabis (Fowks, 2017).

En segundo lugar, hay situaciones que, en vez de cuestionar un paradigma dominante y facilitar la exploración de nuevos caminos, generan publicidad y presión pública para que el gobierno encuentre una solución. Según Kratochwil (1989), en situaciones de elección (*choice situations*) con mucha incertidumbre, las normas reducen la complejidad e imparten racionalidad al ofrecer orientación práctica y delinear los factores que los gobiernos deben tener en cuenta. En la misma línea, Hofferberth & Weber (2015) argumentan que, a través de las normas, las cuales manifiestan de forma explícita creencias e interpretaciones arraigadas, los actores pueden dar sentido a situaciones inciertas con las que se enfrentan constantemente.

Un caso que corresponde a estas dinámicas fue una crisis de inseguridad de Montevideo de mayo de 2012. En el marco de una semana, tres asesinatos violentos provocaron una ola de indignación pública, seguida por grandes movilizaciones de uruguayos preocupados por lo que fue percibido como un deterioro de la seguridad pública y que reclamaron acciones inmediatas del gobierno (Queirolo et al., 2019). En este contexto, el presidente José “Pepe” Mujica (2010-15) convocó un gabinete de seguridad ad hoc, compuesto por él, seis ministros y una serie de asesores, que se reunió diez veces en tres semanas para dar respuesta a la creciente percepción de inseguridad (Müller Sienra & Draper, 2017).

Una de las decisiones más sorpresivas de las reuniones fue la iniciativa de legalizar de forma controlada y responsable el mercado de marihuana. Esta situación no se esperaba, dado que intentos previos de legalizar el autocultivo de marihuana no habían logrado el suficiente apoyo político. Incluso el mismo presidente Mujica había indicado que no le interesaba el tema (von Hoffman 2020). Sin embargo, la crisis de la inseguridad incentivó al gobierno a considerar varios asuntos relacionados con la seguridad pública y a tomar decisiones contundentes. En las discusiones, la legalización, la RDD y, en menor grado, el prohibicionismo, orientaron las decisiones. Por una parte, el ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, planteó que la legalización de la marihuana marcaría un golpe decisivo contra los grupos criminales al quitarles poder económico, un argumento clásico de la legalización. Otros participantes en el gabinete ad hoc plantearon que la iniciativa también era válida desde el punto de vista de la salud, al separar el mercado de la marihuana del de drogas más peligrosas (Müller Sienra & Draper, 2017; Queirolo et al., 2019). El paquete de decisiones también contuvo algunas medidas prohibicionistas, como el aumento de penas para tráfico con pasta base de cocaína, y de la RDD, como mejorar la atención médica de personas con dependencia (Gabinete de Seguridad, 2012). Al combinar de forma creativa propuestas de diferentes normas relacionadas con modelos políticos, el gobierno fue capaz de balancear las expectativas de diferentes grupos de interesados (Queirolo et al., 2019).

#### **Efecto 4: Las normas (y su incidencia y cuestionamiento) afectan el pensamiento de líderes políticos**

Las tres secciones anteriores han priorizado el contexto externo a los líderes políticos, es decir, los incentivos y presiones relacionados con las normas intersubjetivas y los actores

que participan en procesos de incidencia y cuestionamiento de estas. Ahora bien, estos mismos procesos no solo incentivan conductas, sino que también pueden cambiar las propias ideas de los políticos sobre los desafíos relacionados con las sustancias psicoactivas. Según Finnemore (1996), agentes estatales aprenden sus intereses y motivaciones a través de una estructura social, compuesta por normas, reglas, principios, creencias, conocimientos y percepciones compartidas. En este caso, las normas dominantes de una cultura o sociedad son internalizadas por los líderes políticos y forman parte de sus posturas personales sobre diferentes fenómenos. No obstante, emprendedores de normas (*norm entrepreneurs*) constantemente tratan de cambiar los entornos normativos al cuestionar las normas, reglas y valores dominantes y al persuadir a agentes estatales a seguir normas incipientes (Finnemore & Sikkink, 1998; Nadelmann, 1990). En algunos casos, la persuasión y promoción de normas nuevas puede cambiar las ideas, creencias, valores e intereses de los líderes políticos. Según Checkel (2001), la persuasión argumentativa es particularmente prometedora cuando ocurre en un contexto novedoso e incierto, marcado por la novedad de un tema, una crisis, o el fracaso de una política, lo cual motiva el análisis de información novedosa; cuando el persuadido tiene pocas creencias arraigadas que son inconsistentes con el mensaje del persuasor; cuando el persuasor es una autoridad de un endogrupo al que el persuadido pertenece o desea pertenecer; cuando el persuasor sigue los principios de la argumentación deliberada (en vez de demandar o sermonear) y cuando ocurre en entornos privados, aislados y menos politizados.

[154]

Como se mencionó arriba, el análisis de cómo los líderes políticos piensan sobre los desafíos relacionados con las drogas se vuelve más importante cuando los incentivos a favor o en contra de los modelos políticos como la prohibición, la RDD y la legalización se equilibran. Se espera que, en este tipo de contextos, los tomadores de decisiones como presidentes, ministros y congresistas tengan más agencia para diseñar políticas de drogas que reflejen sus propias creencias sobre el tema. En el campo de la política de drogas hay varios casos llamativos de expresidentes que cambiaron sus posturas después de dejar sus cargos, como Fernando H. Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo (ver arriba). Aunque llama la atención el caso del presidente uruguayo José Mujica, quien cambió de posición durante su presidencia por las deliberaciones de su gabinete de seguridad (ver arriba). Las breves referencias a la experiencia uruguaya indican que en este caso se combinan elementos de los efectos 1 a 4. Por lo tanto, es importante reflexionar sobre cómo tratar e incorporar estos efectos en diseños de investigación en materia de drogas. La próxima parte ofrece algunas pistas al respecto.

## **POLÍTICAS DE DROGAS, NORMAS INTERSUBJETIVAS Y DISEÑOS DE INVESTIGACIÓN**

Los diseños de investigación están fuertemente relacionados con las identidades y posturas epistemológicas, ontológicas y metodológicas. Adicionalmente, el diseño depende de si se pretende explicar un caso específico, un patrón de comportamiento entre diferentes Estados o resultados políticos disímiles. Con todo, para el análisis de decisiones en materia de drogas hay factores adicionales que deben ser considerados. Como se mencionó

arriba, muchos debates y discursos sobre las sustancias psicoactivas tienen un fuerte componente moral. Es decir, se articulan en torno a creencias colectivas sobre el bien y el mal, lo apropiado e inapropiado, placer, peligro y temores sobre lo que podría pasar si el consumo de drogas aumentara repentinamente. Por otra parte, la forma en que cada gobierno enfrenta sus desafíos relacionados con las drogas tiene consecuencias en otros países. Por ejemplo, un enfoque tolerante hacia la producción, transportación, venta y consumo de drogas psicoactivas viabiliza el suministro en otros lugares.

Por esta combinación particular de cuestiones morales y transnacionales, importantes actores estatales y no estatales tienen fuertes sentimientos e intereses asociados con las drogas psicoactivas. Lo anterior implica que los formuladores de políticas de drogas no pueden simplemente actuar según sus creencias, valores e ideas o hacer lo que creen que sería mejor para sus sociedades, sino que inevitablemente tienen que pensar en cómo estas políticas afectarán objetivos políticos más amplios, como su popularidad, permanencia en el cargo y mantenimiento o mejoría de la posición internacional de sus países.

Teniendo en cuenta el peso de los intereses y sentimientos relacionados con las drogas psicoactivas, el presente artículo recomienda iniciar el análisis con el contexto externo y los incentivos políticos relacionados con las normas. Es decir, en vez de tratar de descifrar cómo presidentes, ministros y congresistas piensan sobre las drogas, resulta más prometedor plantearse cómo les sirve políticamente —o no— tomar diferentes tipos de decisiones, y cuáles son los principales incentivos a favor o en contra de una política. Así, es fundamental rastrear cómo las normas en materia de drogas se fortalecen, debilitan y compiten a nivel global, regional y nacional y qué tipos de incentivos políticos generan estos procesos. En este ejercicio, los investigadores pueden recurrir a una amplia gama de fuentes como datos de opinión pública, la comunicación de los actores involucrados en los debates sobre política de drogas (informes políticos, documentos de posición, declaraciones públicas, redes sociales, blogs, etc.), artículos periodísticos e informes de los medios de comunicación, debates parlamentarios y protocolos de comisiones, mensajes de diplomáticos, entrevistas a expertos y fuentes secundarias.

Ahora bien, aunque el presente escrito le atribuye más importancia a la estructura de los incentivos políticos, hay situaciones en las cuales el pensamiento y las ideas de los líderes políticos se vuelven más importantes. Como se explicó en la sección anterior, esto ocurre cuando los incentivos no son claros o cuando hay diferentes incentivos a favor o en contra de la aplicación de un modelo político, por ejemplo, cuando la opinión pública o actores influyentes a nivel nacional e internacional están divididos sobre el tema. En estos escenarios es clave acercarnos al pensamiento de los líderes políticos para interpretar qué tipos de incentivos valoran más o qué opinan sobre los desafíos afines a las drogas psicoactivas. Por otra parte, mientras que los incentivos relacionados con las normas intersubjetivas son muy útiles para explicar patrones de nuevas políticas (como el giro prohibicionista a partir de los años 70 y la flexibilización de las políticas de drogas en los 2000) o la decisión de un gobierno específico de hacer una nueva política pública, no logran captar todos los elementos y detalles de estas reformas, las cuales están compuestas por conjuntos de reglas legales. Por ejemplo, diferencias en el grado de las penas o la penalización del consumo no siempre pueden ser explicadas a través

de los incentivos políticos. En estos casos, puede resultar importante interrogar las ideas, valores y convicciones de los actores clave en la redacción de las leyes para poder explicar o interpretar por qué se diferencian en algunos aspectos.

Si bien no es posible saber con exactitud las ideas y el pensamiento de tomadores de decisiones, cuando estos actores defienden posiciones que no son populares o cuando no hay incentivos claros, podemos asumir con más certeza que representan sus propias ideas, valores y creencias sobre un tema. En estos casos es clave examinar cómo campañas de incidencia a favor o en contra de las normas en materia de drogas han afectado su pensamiento y sus interacciones con expertos y la sociedad civil.

Por último, es importante tener en cuenta que cada caso tiene características distintas. Por ejemplo, la (im)posibilidad de presidentes de ser reelegidos,<sup>6</sup> la cercanía de fechas de elecciones,<sup>7</sup> el nivel de lealtad al partido entre los congresistas,<sup>8</sup> las coaliciones de gobierno,<sup>9</sup> la agenda política,<sup>10</sup> tradiciones legales y culturales son factores relevantes que pueden afectar procesos de toma de decisiones en materia de drogas. De este modo, se hace indispensable obtener un conocimiento íntimo de los casos e interrogar cómo estos factores interactúan con los efectos de las normas destacadas en la anterior sección. Teniendo en cuenta la complejidad de las múltiples causas, procesos e interacciones, Hofferberth & Weber (2015) plantean que, en vez de asumir *a priori* cómo las normas operan, los investigadores deberían examinar cómo diferentes agentes creativos las usan para lograr sus objetivos. Si bien es cierto que hay diversos propósitos, objetivos y estrategias relacionados con las normas, esto no disminuye la importancia de los cuatro efectos anteriormente mencionados. De hecho, estos cuatro efectos conforman una base sólida para interrogar las conexiones entre dinámicas globales, regionales y nacionales en materia de drogas.

[156]

## REFLEXIONES FINALES

Por mucho tiempo, los estudios sobre políticas de drogas en las Américas se han dedicado a evaluar de forma detallada los efectos de las políticas aplicadas sobre los patrones de consumo y el crimen organizado. Pero, en los últimos años, han aumentado las investigaciones sobre los procesos detrás de las políticas. Esta incipiente literatura ha tenido importantes hallazgos, como el haber demostrado que el prohibicionismo tiene fuertes raíces en la región —en vez de entenderlo solo como un reflejo del prohibicionismo

<sup>6</sup> Se supone que la posibilidad de ser reelegido incentiva a los políticos a considerar cualquier tipo de factor que pueda afectar su popularidad, mientras que un presidente sin posibilidad de reelección tiene más libertad para seguir sus propias inclinaciones.

<sup>7</sup> Se supone que cuando hay elecciones en una fecha cercana, los políticos tratan de evitar posturas controvertidas, mientras que tener las elecciones más alejadas les da más flexibilidad en la definición de sus políticas.

<sup>8</sup> El nivel de lealtad partidaria de los congresistas puede ser un factor crucial en el momento de aprobar reformas en materia de drogas en el Congreso, como lo ha mostrado el caso uruguayo (Müller Sienra & Draper, 2017).

<sup>9</sup> Cuando un partido se caracteriza por defender una postura clara frente a los desafíos relacionados con las drogas, puede tratar de incorporar estas posturas en la coalición gubernamental.

<sup>10</sup> Si un gobierno tiene otras prioridades, el diseño de las políticas de drogas puede volverse un tema de poca prioridad, independientemente de lo que la opinión pública, el gobierno y otros actores políticos piensan sobre este desafío.

de EE. UU.—. Adicionalmente, se ha logrado una mejor comprensión de los contextos en cada país y de decisiones políticas destacables como la legalización y regulación estatal de la marihuana en Uruguay.

El presente artículo ha buscado ilustrar la importancia de prestar especial atención a los efectos del activismo político relacionado con las normas intersubjetivas en materia de drogas. El valor agregado de emplear las normas intersubjetivas —y su incidencia y cuestionamiento— como herramienta analítica y teórica radica en su capacidad de conectar desarrollos globales, regionales y nacionales y de captar la esencia moral y transnacional de los debates sobre las drogas psicoactivas. Al rastrear cómo el activismo a favor y en contra de los principales modelos políticos afecta debates públicos y procesos de toma de decisiones, promete una mejor teorización del campo y mejores análisis empíricos.

Uno de los mayores retos en esta tarea es la escasez de datos de opinión pública. Para entender con mayor precisión los efectos de la incidencia política a favor y en contra de las normas en materia de drogas, sería importante poder rastrear anualmente cambios en la opinión pública en los distintos países. Sin embargo, el último estudio exhaustivo y comparativo es del año 2015 (OPDOP, 2015). Con pocos datos públicos es muy difícil desarrollar afirmaciones contundentes sobre el activismo político y cambios en la opinión pública.

Para complementar el análisis de la opinión pública, es fundamental analizar los espacios de debate como los medios de comunicación, los medios sociales y las protestas sociales. Este tipo de análisis permite comprender la importancia de temas relacionados con las drogas en la agenda pública, las posturas y discursos dominantes, las técnicas persuasivas de los actores que participan en la incidencia política y cambios en el apoyo para diferentes modelos políticos. Por otra parte, es clave analizar de forma más detallada a los actores que intervienen en los debates y decisiones en materia de drogas, como la policía, la fuerza militar y la sociedad civil. Específicamente, vale la pena interrogar lo siguiente: ¿cuáles son sus objetivos y estrategias?, ¿por qué defienden uno u otro modelo político?, ¿en qué circunstancias cambian de postura?, ¿cómo se conectan con otros actores para lograr sus objetivos? y ¿qué tipos de activismos han sido exitosos? Abordar estas cuestiones no solo aportaría a una agenda de investigación importante, sino que también desarrollaría conocimiento útil para aquellos actores que desean impulsar cambios normativos y políticos con respecto a las drogas psicoactivas.

## REFERENCIAS

- Acharya, A. (2004). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, 58(2), 239-275. <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>
- Bailey, J., & Taylor, M. M. (2009). Evade, corrupt, or confront? Organized crime and the state in Mexico and Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 2, 3-29. <https://doi.org/10.1177/1866802X0900100201>
- Beckmann, N. A. (2021). Luces para entender el prohibicionismo: los orígenes sudamericanos de la “guerra contra las drogas”. *Revista de Estudios Sociales*, 77, 21-39. <https://doi.org/10.7440/res77.2021.02>

- Beckmann, N. A. (2022). The Psychoactive Politics Framework and the Beginning of Coca Eradication in Peru. *Colombia Internacional*, 111, 31-58. <https://doi.org/10.7440/colombiaint111.2022.02>
- Beckmann, N. A. (2023). The strategic culture of prohibition and the puzzling continuity of drug policies in South America. En F. E. Martín, N. Terradas & D. Zambrano (Eds.), *Strategic culture(s) in Latin America: Explaining Theoretical Puzzles and Policy Continuities* (pp. 155-181). Routledge.
- Bewley-Taylor, D. R. & Jelsma, M. (2016). *UNGASS 2016: A broken or b-r-o-a-d consensus?* Transnational Institute, Drug Policy Briefing 45.
- Björkdahl, A. (2002). Norms in International Relations: Some conceptual and methodological reflections. *Cambridge Review of International Affairs*, 15(1), 9-23. <https://doi.org/10.1080/09557570220126216>
- Bloomfield, A., & Scott, S. V. (Eds.) (2017). *Norm entrepreneurs and the politics of resistance to global normative change*. Routledge.
- Bob, C. (2012). The global right wing and the clash of world politics. Cambridge University Press.
- Bridge, J., Hallam, C., Nougier, M., Herrero Cangas, M., Jelsma, M., Blickman, T., Bewley-Taylor, D., & Bowdery, D. (2021). *Edging forward: How the UN's language on drugs has advanced since 1990 (Version 2)*. International Drug Policy Consortium (IDPC).
- Brombacher, D. (2012). This is what you get! Mercados ilegales y violencia en América Latina. *Policy Paper 43*, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Seguridad y Cooperación Regional. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09230.pdf>
- Campos, I. (2012). *Home grown: Marijuana and the origins of Mexico's war on drugs*. The University of North Carolina Press.
- [158]
- Checkel, J. T. (1997). International norms and domestic politics: Bridging the rationalist-constructivist divide. *European Journal of International Relations*, 3(3), 473-495. <https://doi.org/10.1177/1354066197003004003>
- Checkel, J. T. (2001). Why comply? Social learning and European identity change? *International Organization*, 55(3), 553-588. <https://doi.org/10.1162/00208180152507551>
- CLSDD. (2009). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy\\_book\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_book_ES.pdf)
- Colombia, Guatemala, and Mexico. (2012). *Joint declaration*. [https://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec\\_con\\_drogas\\_ing.pdf](https://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec_con_drogas_ing.pdf)
- Duffield, J. S. (2007). What are international institutions? *International Studies Review*, 9(1), 1- 22. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2007.00643.x>
- Durán-Martínez, A. (2021). Suramérica y las políticas de drogas en el siglo XXI. En G. Molano Cruz (Ed.), *América Latina en la guerra contra las drogas: una mirada multidimensional a un fenómeno global* (pp. 65-100). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Friedrich Ebert Stiftung.
- Einstein, S. (2007). Harm and risk reduction: History, theories, issues and implication. *Substance Use and Misuse*, 42(2-3), 257-265. <https://doi.org/10.1080/10826080601141990>
- Estrada, F., Moscoso Duran, F. F., & Andrade Valbuena. (2016). Políticas de seguridad contra el narcotráfico: México, Brasil y Colombia. *Análisis Político*, 29(86), 3-34. <https://doi.org/10.15446/anpol.v29n86.58039>
- Finnemore, M. (1996). *National interests in international society*. Cornell University Press.

- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Fowks, J. (20 de octubre de 2017). Perú aprueba el uso medicinal del cannabis. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2017/10/20/america/1508471044\\_589662.html](https://elpais.com/internacional/2017/10/20/america/1508471044_589662.html)
- Gabinete de Seguridad. 2012. *Estrategia por la vida y coexistencia*. Montevideo, Uruguay. [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)
- Garat, G. (2021, 17 de junio). La 'guerra contra las drogas': medio siglo de derrotas para América Latina. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2021-06-17/la-guerra-contra-las-drogas-medio-siglo-de-derrotas-para-america-latina.html>
- Garzón, J. C. (2008). *Mafia & co.: The criminal networks in Mexico, Brazil and Colombia*. Washington D.C. Wilson Center.
- Garzón, J. C. 2021. El juego de la gobernabilidad: el Estado, los criminales y el orden local. En S. Alda Mejías (Coord.), *Los actores implicados en la gobernanza criminal de América Latina* (pp. 39-50). Real Instituto Elcano y Fundación Friedrich Naumann. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/04/actores-implicados-en-gobernanza-criminal-en-america-latina.pdf>
- Gootenberg, P. (2017). Cocaine histories and diverging drug war politics in Bolivia, Colombia, and Peru. *A Contracorriente*, 15(1), 1-35. <https://acontracorriente.chass.ncsu.edu/index.php/acontracorriente/article/view/1610>
- Gootenberg, P., & Campos, I. (2015). Toward a new drug history of Latin America: A research frontier at the center of debates. *Hispanic American Historical Review*, 95(1), 1-35. <https://doi.org/10.1215/00182168-2836796>
- Hallam, C., & Bewley-Taylor, D. (2021). The International Drug Control Regime: Crisis and fragmentation. En A. Idler & J. C. Garzón (Eds.), *Transforming the war on drugs: Warriors, victims and vulnerable regions* (pp. 83-112). Oxford University Press.
- Hofferberth, M., & Weber, C. P. (2015). Lost in translation: A critique of constructivist norm research. *Journal of International Relations and Development*, 18, 75-103. <https://doi.org/10.1057/jird.2014.1>
- IDPC. (2016). *The UNGASS on the world drug problem: Report of proceedings*. <https://idpc.net/publications/2016/09/the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings>
- IPSOS. (2019). *Global views on vices*. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-05/global-advisor-vice-2019.pdf>
- Kratochwil, F. V. (1989). *Rules, norms, and decisions: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge University Press.
- Krook, M. L., & True, J. (2010). Rethinking the life cycles of international norms: The United Nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*, 18(1), 103-127. <https://doi.org/10.1177/1354066110380963>
- Labate, B. C., Cavnar, C., & Rodrigues, T. (Eds.). (2016). *Drug policies and the politics of drugs in Latin America*. Springer.
- Lessing, B. (2011). Tres mitos sobre la guerra contra el narcotráfico. *Perspectivas sobre Desarrollo*, 9(1), 74-104.
- López Restrepo, A. (2002). Por tu bien y sobre todo el mío: fundamentos y altibajos del prohibicionismo estadounidense. *Análisis Político*, 46, 3-24.

- López Restrepo, A. (2021). El control del cannabis: de las políticas nacionales al régimen global. *Desafíos*, 33(1), 1-29. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8855>
- López Restrepo, A. (2023). Los tres regímenes del opio en Asia en el siglo XIX. *Analisis Político*, 35(105), 313-335. <https://doi.org/10.15446/anpol.v35n105.107761>
- Manzano, V. (2015). The creation of a social problem: Youth culture, drugs, and politics in cold war Argentina. *Hispanic American Historical Review*, 95(1), 37-69. <https://doi.org/10.1215/00182168-2836904>
- Manzano, V. (2021). Política, cultura y el 'problema de las drogas' en la Argentina de 1960 a 1980. En G. Molano Cruz (Ed.), *América Latina en la guerra contra las drogas: una mirada multidimensional a un fenómeno global* (pp. 301-336). Universidad Nacional de Colombia y Friedrich Ebert Stiftung.
- McAllister, W. B. (2000). *Drug diplomacy in the 20th Century: An international history*. Routledge.
- Metaal, P., & Youngers, C. C. (Eds.). (2011). *System overload: Drug laws and prisons in Latin America*. Transnational Institute, Washington Office on Latin America.
- Molano Cruz, G. (2017). A view from the South: The global creation of the war on drugs. *Contexto Internacional*, 39(3), 633-653. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2017390300009>
- Molano Cruz, G. (2019). La gobernanza global de las drogas: normas elaboradas para proteger unos usos y eliminar otros. *Analisis Político*, 95, 144-162. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80981>
- Müller Sienra, C., & Draper, G. (2017). *Marihuana oficial: crónica de un experimento uruguayo*. Penguin Random House Editorial Sudamericana.
- Nadelmann, E. A. (1990). Global prohibition regimes: The evolution of norms in international societies. *International Organization*, 44(4), 479-526. <https://doi.org/10.1017/S0020818300035384>
- Peregil, F. (7 de octubre de 2012). Uruguay se abre a la marihuana. *El País*. [https://elpais.com/internacional/2012/10/26/actualidad/1351276832\\_100775.html](https://elpais.com/internacional/2012/10/26/actualidad/1351276832_100775.html)
- Pérez Ricart, C. A. (2018). El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en América Latina. *Foro Internacional*, 231, 5-48. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i1.2483>
- OEA. (2013a). *El problema de las drogas en las Américas*. [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introducción\\_e\\_Informe\\_Analítico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introducción_e_Informe_Analítico.pdf)
- OEA. (2013b). *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013- 2025*. [http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe\\_de\\_Escenarios.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf)
- OPDOP. (2015). *Estudio anual sobre drogas y opinión pública: América Latina 2014-2015*. <https://idpc.net/es/publicaciones/2015/06/estudio-de-drogas-opdop-2014-2015-políticas-de-drogas-y-opinión-pública-en-américa-latina>
- Queirolo, R., Rossel, C., Álvarez, E., & Repetto, L. (2019). Why Uruguay legalized marijuana? The open window of public insecurity. *Addiction*, 114(7), 1313-1321. <https://doi.org/10.1111/add.14523>
- Risse, T., Ropp, S. C., & Sikkink, K. (1999). *The power of human rights: International norms and domestic change*. Cambridge University Press.
- Rodrigues, T., & Labate, B. C. (2016). Prohibition and the war on drugs in the Americas: An analytical approach. En B. C. Labate, C. Cavnar y T. Rodrigues (Eds.), *Drug Policies and the Politics of Drugs in the Americas* (pp. 11-32). Springer.

Rodrigues, T., & Labate, B. C. (2019). México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto. *Colombia Internacional*, 100, 15-38. <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.03>

Schimmelfennig, F. (2001). The community trap: Liberal norms, rhetorical action, and the Eastern enlargement of the European Union. *International Organization*, 55(1), 47-80. <https://doi.org/10.1162/002081801551414>

Sending, J. O. (2002). Constitution, choice and change: Problems with 'the logic of appropriateness' and its use in constructivist theory. *European Journal of International Relations*, 8(4), 443-470. <https://doi.org/10.1177/1354066102008004001>

Thoumi, F. E. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, 2, 11-33. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/982>

Thoumi, F. E. (2021). *Elementos para una (re)interpretación de las convenciones internacionales de drogas*. Siglo del Hombre Editores.

Towns, A. E. (2010). *Women and states: Norms and hierarchies in international society*. Cambridge University Press.

Towns, A. E. (2012). Norms and social hierarchies: Understanding international policy diffusion 'from below'. *International Organization*, 66(2), 179-209. <https://doi.org/10.1017/S0020818312000045>

UNASUR. (2015). *Regional vision of the South American Council on the Global Drug Problem for UNGASS 2016*. [https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR\\_common\\_position\\_on\\_UNGASS\\_english.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_english.pdf)

Uprimny Y., R. (2022). ¿Qué hacer con el narcotráfico y las drogas ilícitas en Colombia? Elementos metodológicos para una política de Estado. *Análisis Político*, 34(103), 167-192. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n103.102173>

Uprimny Yepes, R., Guzmán Rodríguez, D. E., & Parra Norato, J. (2012). *La adicción punitiva: la desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Ediciones Antropos, Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/la-adiccion-punitiva-la-despropencion-de-leyes-en-america-latina/>

Uypress. (17 de mayo de 2017). #Marihuana "Regular es ser responsable" [Archivo de Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=FZBrelmCrNo>

Von Hoffmann, J. (2020). 'Someone has to be the first': Tracing Uruguay's marijuana legalization through counterfactuals. *Journal of Politics in Latin America*, 12(2), 177-199. <https://doi.org/10.1177/1866802X20937415>

Zwingel, S. (2017). Women's rights norms as content-in-motion and incomplete practice. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 2(5), 675-690. <https://doi.org/10.1080/23802014.2017.1365625>