

POLÍTICAS DE DROGAS Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN UN ESCENARIO DE POSCONFLICTO: APROXIMACIÓN DESDE EL ANÁLISIS DE REDES

Juan David Moncaleano Prado*

* Juan David Moncaleano Prado es Químico Farmacéutico con Maestría en Neurociencias y candidato a Maestría en Análisis de Problemas Económicos, Políticos e Internacionales Contemporáneos. Actualmente se desempeña como Tercer Secretario del Grupo de Lucha contra las Drogas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.



Juan David Moncaleano Prado, Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

El problema de las drogas es un fenómeno complejo, en constante cambio y con múltiples aristas (UNDP, 2015; Evans y Sedefov, 2016, p. 32; LSE, 2016; UNODC, 2016b). Cuando existe complejidad, no existe una única solución, puesto que no existe un solo parámetro establecido como un nexo causal y no puede ser resuelto desde una óptica o disciplina (Helbing, 2013, p. 51; Maldonado, 2016). Aunque tradicionalmente el problema de las drogas ha sido abordado desde la óptica de la oferta y la demanda, en los diferentes escenarios multilaterales se ha reconocido la necesidad de políticas integrales y con enfoque multidisciplinario para un abordaje efectivo. En este documento se busca identificar las oportunidades y los retos que tiene Colombia para el abordaje del problema de las drogas en un escenario de posconflicto, utilizando una herramienta de análisis de redes, a la luz de los recientes compromisos que los Estados alcanzaron en el documento de resultados de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 2016) y en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Los más recientes compromisos de los Estados para abordar el problema de las drogas se dieron como resultado de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en abril de 2016. Como antecedente, en 2012, los Presidentes de Colombia, Guatemala y México solicitaron al Secretario General de Naciones Unidas la celebración de una Sesión Especial de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas. Posteriormente, en 2013, mediante la Resolución A/RES/67/193, la Asamblea General decidió convenir en abril de 2016 la sesión especial (UNGASS 2016), incluyendo una evaluación de los logros y desafíos para abordar el problema mundial de las drogas. Como producto de las discusiones que tuvieron lugar en el seno de la Comisión de Estupefacientes en Viena, en UNGASS 2016 se aprobó una serie de recomendaciones operacionales plasmadas en el documento de resultados titulado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente

el problema mundial de las drogas”, que figura como anexo a la Resolución A/RES/S-30/1. En este documento, los Estados observaron que los esfuerzos encaminados a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y abordar eficazmente el problema mundial de las drogas son complementarios y se refuerzan mutuamente.

Por su parte, los ODS son un componente clave de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en septiembre de 2015 y representan un marco comprensivo que cubre 16 áreas temáticas, así como alianzas globales y medios de implementación para el desarrollo sostenible (UNITAR, 2016). Los ODS reemplazan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cubren las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible y serán los objetivos de referencia para la comunidad internacional para el periodo 2015-2030 (UN-DESA, 2015b).

El lenguaje sobre la complementariedad de las dos Agendas ha sido recogido en diferentes escenarios de carácter multilateral y de diálogo birregional, y ha reflejado el compromiso de los Estados de tener en cuenta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en los procesos de formulación e implementación de políticas de drogas. Por ejemplo, el Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 para la implementación de los lineamientos establecidos en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2010 de la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptado el 2 de noviembre de 2016 en el Sexagésimo Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), establece como acción prioritaria la “formulación y/o actualización de políticas y/o estrategias nacionales sobre drogas, tomando en consideración los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (CICAD/OEA, 2016). Por su parte, la Resolución Ómnibus sobre “Cooperación internacional para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas”, adoptada en el 71 Periodo de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas y la Declaración de La Haya del Mecanismo de Coor-

dinación y Cooperación en Materia de Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE), adoptada el 17 de junio de 2016 (Consejo de la Unión Europea, 2016), dieron la bienvenida a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y retomaron el lenguaje acordado en UNGASS 2016 sobre la complementariedad y refuerzo mutuo de los esfuerzos para lograr los ODS y abordar eficazmente el problema mundial de las drogas.

Previo a UNGASS 2016 y en el contexto de la negociación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, diferentes organizaciones inter-

nacionales, así como agencias especializadas de Naciones Unidas, la academia y organizaciones no gubernamentales aportaron a la discusión sobre la relación entre las políticas de drogas y el desarrollo. Por ejemplo, como un mandato de la Sexta Cumbre de las Américas del año 2012, la OEA elaboró un estudio sobre el Problema Mundial de las Drogas en las Américas, como guía para la formulación de políticas de drogas en el Hemisferio (OEA, 2013). En este estudio se menciona que, para entender la relación entre drogas y desarrollo, es preciso tener en cuenta que, al igual que las drogas, el desarrollo es un proceso complejo que combina las dimensiones produc-



Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas celebrada del 19 al 21 de abril de 2016. En esta sesión se aprobó el documento de resultados titulado "Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas".

Fuente: pbs.twimg.com/media/CgX5ShrXIAA9zTl.jpg:large

tiva, social, política y ambiental que en conjunto generan crecimiento sostenido a largo plazo, de manera que el gran desafío consiste en plantear alternativas de política de Estado para abordar el problema de las drogas que tengan los menores efectos en la sociedad y el desarrollo. Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó un informe sobre el impacto de las políticas de drogas en las diferentes dimensiones del desarrollo humano, incluido los medios de vida sostenibles, la salud pública, la economía formal, la gobernanza, los derechos humanos, género, el medio ambiente y las comunidades indígenas (UNDP, 2015). Algunos de estos hallazgos fueron también incluidos en el estudio del Consejo de Derechos Humanos sobre el impacto del Problema Mundial de las Drogas en el disfrute de los derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2015). La Universidad de Naciones Unidas también se ha referido a que un nuevo enfoque debería reconocer al desarrollo como un aspecto central de las políticas de drogas a nivel global y que las decisiones en materia de política de drogas impactarán muchos de los aspectos de la Agenda 2030 (United Nations University, 2015). Por su parte, el London School of Economics ha concluido que los ODS ofrecen una ruta clara hacia un enfoque que privilegie el desarrollo como una acción positiva sobre asuntos claves de la política de drogas (LSE, 2016). Entre las organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Global sobre Políticas de Drogas hizo referencia al compromiso de Naciones Unidas para asegurar que todas las políticas futuras operen dentro del marco del desarrollo sostenible, incluidos los resultados de UNGASS 2016 (Tinasti, Bém, Grover, Kazatchkine y Dreifuss 2015). En el mismo sentido, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas y Open Society Foundations han venido aportando a la discusión sobre las políticas de drogas como un asunto de desarrollo transversal que impactan varios de los ODS (IDPC, 2015; Hollender y Whitaker, 2015).

Luego de la adopción del documento de resultados de UNGASS 2016, el Informe Mundial sobre Drogas de la Oficina de Naciones Unidas contra

la Droga y el Delito dedicó la publicación a analizar el problema de las drogas desde la óptica de los ODS e identificó que todas las áreas del desarrollo sostenible moldean la naturaleza y dinámica del problema (UNODC, 2016b). Sin embargo, falta analizar de manera puntual cómo se complementan y refuerzan mutuamente los esfuerzos para alcanzar los ODS y efectivamente abordar el problema mundial de las drogas, a la luz de los nuevos compromisos de los Estados en materia de drogas, como son las recomendaciones operacionales del documento de resultados de UNGASS 2016. Este análisis resulta fundamental teniendo en cuenta que, por un lado, la solución al problema de las drogas constituye uno de los ejes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016) y por otro lado, el Gobierno Nacional considera los ODS como un instrumento para consolidar la paz y ha emprendido medidas para contar con mecanismos institucionales y de política pública para alcanzar en 2030 los objetivos de esta Agenda global (Gobierno de Colombia, 2016). Sobre este último aspecto, mediante el Decreto 280 del 18 de febrero de 2015, se creó la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (Decreto 280 de 2015).

Para entender cómo se complementan y refuerzan mutuamente estas dos agendas globales (Agenda 2030 y Problema Mundial de las Drogas) es preciso hacer referencia al concepto de integración de políticas, el cual ha recibido atención creciente en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y es entendido como un proceso de formulación de política que tiene en cuenta las interdependencias entre dimensiones (económica, social y ambiental) y sectores (17 ODS representados en 16 áreas temáticas, así como alianzas globales y medios de implementación para el desarrollo sostenible) (UN-DESA, 2015a). La integración de políticas es necesaria para llenar el vacío que puede existir entre las actuales estructuras institucionales a nivel nacional,

regional e internacional y la realidad, donde diferentes dimensiones y sectores se interconectan (UNITAR, 2016). Tener una visión sistemática de estas interacciones entre dimensiones y sectores es clave para que la Agenda 2030 logre desarrollar su potencial. De lo contrario, la falta de comprensión de las sinergias entre sectores puede resultar en políticas incoherentes e impactos adversos en otros sectores (UN-DESA, 2015b). Por ejemplo, en el contexto de los ODS, esfuerzos en educación en niñas (ODS 4) en Sudáfrica pueden mejorar los resultados en salud materna (ODS 3) y contribuir a la erradicación de la pobreza (ODS 1), la equidad de género (ODS 5) y el crecimiento económico a nivel local (ODS 8). De otra parte, el uso de carbón para mejorar el acceso a la energía (ODS 7) puede acelerar el cambio climático y acidificar los océanos (afectando los ODS 13 y 14), así como exacerbar otros problemas, como las afectaciones a la salud (ODS 3) (Nilsson, Griggs y Visbeck, 2016, p. 320).

Un aspecto clave de integración de política que se ha tratado de abordar luego de la adopción de la Agenda 2030 es la falta de herramientas con las que cuentan los formuladores de políticas para identificar interacciones y diseñar estrategias para alcanzar sus metas y objetivos. Recientemente, mediante el uso de técnicas de análisis de redes fue posible avanzar en comprender cómo los ODS se encuentran interconectados (UN-DESA, 2015b). A partir de la codificación de los ODS y sus metas, por ejemplo, relacionando "higiene" con "salud", UN-DESA (2015b) elaboró una matriz de interacción, la cual fue procesada con el software Pakej, que se utiliza para la visualización y análisis de redes (de Nooy, Mrvar y Batagelj, 2005). El análisis de las interacciones mostró que los ODS están conectados de manera desigual, de manera que algunos objetivos se unen con muchos otros a través de múltiples metas, mientras que otros objetivos están poco conectados con el resto del sistema.

El análisis de redes de interacción tiene su origen en el mismo estudio de redes, las cuales pueden ser tangibles, como las de interconexión eléctri-

ca, internet o neuronales, o de tipo abstracto, como las redes de colaboración entre individuos (Boccaletti, Latora, Moreno, Chavez y D. U. Hwang, 2006, p. 175). Si bien históricamente el estudio de las redes ha sido del ámbito de las matemáticas discretas y la teoría de grafos del siglo XVIII, importantes logros se han alcanzado en otros contextos como las ciencias sociales. El análisis de redes sociales se desarrolló con los trabajos de Jacob Moreno y la sociometría a comienzos del siglo XX, mediante la utilización de sociogramas para describir las conexiones entre actores o "vértices" (Ward, Stovel y Sacks, 2011, p. 245). En el análisis de redes sociales, los vértices pueden referirse a personas, organizaciones o Estados, mientras que las uniones pueden representar alguna forma de conexión o flujo entre los vértices, como amistad, comercio o acciones militares. Particularmente, en el documento de trabajo de UN-DESA (2015b), los vértices representan los ODS y sus respectivas metas. Un aspecto importante es que la estructura de la red puede capturar aspectos que caracterizan comportamientos sociales, políticos o económicos. Por ejemplo, una red difusa, donde los vértices y sus interacciones están muy separados entre sí tiende a ser frágil. En este sentido, dos características pueden ser obtenidas de un mapa de interacción: en la red, se puede mirar qué tan dispersa o densa es ella, si presenta evidencia de jerarquías o si es fragmentada o llena de espacios vacíos. En lo individual, se puede evaluar qué tan cercano es un vértice de otros en la red, si es altamente conectado, es central o periférico, o si un vértice es dependiente de otros para conectarse con otros vértices (Ward et al., 2011).

El análisis de redes es considerado una herramienta de las ciencias de la complejidad para el abordaje de problemas complejos. Las ciencias de la complejidad en últimas tratan de observar el orden que se esconde detrás del desorden aparente, apuntan a comprender que el mundo y los problemas políticos se pueden ver a través de ópticas más amplias y menos reduccionistas, entendiendo que el mundo está en constante cambio y requiere estudiar la interacción entre diversos

actores o vértices (Helbing, 2013; Maldonado, 2016). Si se considera que el fenómeno de las drogas es un problema complejo que posee varias aristas para ser entendido e interpretado, entonces resulta pertinente analizar la complejidad misma del fenómeno utilizando herramientas de las ciencias de la complejidad como redes de interacción. Esta aproximación aplicada al problema de las drogas para la identificación de retos y oportunidades, en el contexto de un escenario de posconflicto es el objetivo de este escrito.

Metodología

A partir de la observación que hicieron los Estados sobre la complementariedad y refuerzo mutuo de los esfuerzos para abordar el problema mundial de las drogas y alcanzar los Objetivos de

Desarrollo Sostenible (ODS), se creó una matriz y posteriormente un mapa de interacción entre las dos Agendas.

La Agenda 2030, adoptada mediante la A/RES/70/1, comprende 17 ODS y 169 metas. Para la elaboración del mapa de interacción, los 17 ODS se nombraron de la siguiente manera: 1) Pobreza, 2) Hambre, 3) Salud, 4) Educación, 5) Género, 6) Agua, 7) Energía, 8) Trabajo y Crecimiento, 9) Infraestructura, 10) Desigualdad, 11) Ciudades, 12) Producción y Consumo, 13) Cambio climático, 14) Océanos, 15) Ecosistemas terrestres, 16) Paz y Justicia y 17) Alianzas. En el mapa, cada meta se encuentra unida a su respectivo ODS y son representados en círculos de un mismo color. Por ejemplo, el ODS 3 y sus metas se representan como círculos de color verde.



La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 25 de septiembre de 2015 la agenda para el desarrollo después de 2015 titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

Fuente: www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/

El documento de resultados de la UNGASS 2016 comprende recomendaciones operacionales en siete temas que constituyen los pilares a las cuales se dirigen las acciones de los Estados luego de la Sesión Especial. Estos pilares fueron nombrados de la siguiente manera para la elaboración del mapa de interacción: 1) Reducción demanda, 2) Disponibilidad de sustancias, 3) Reducción oferta, 4) Drogas y Derechos Humanos, 5) Realidad cambiante, 6) Cooperación internacional y 7) Desarrollo alternativo. En el mapa, cada recomendación operacional se nombra de la misma manera que en el documento de resultados de UNGASS 2016, está unida a su respectivo pilar y, en su conjunto, representada con círculos negros. Por ejemplo, 7A corresponde a la recomendación a) del pilar 7 sobre desarrollo alternativo y cuestiones socioeconómicas.

La codificación de los ODS y sus metas, así como de las recomendaciones operacionales del documento de resultados de UNGASS se realizó mediante palabras clave que relacionaran ambas Agendas. Por ejemplo, la recomendación 7b) del documento de resultados de UNGASS 2016 comprende “Alentar el fomento de un crecimiento económico inclusivo y promover iniciativas que contribuyan a la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo social y económico”. Esta recomendación, mediante la expresión “erradicación de la pobreza”, está relacionada con el objetivo ODS 1 de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, a través de la meta 1.1, que quiere “de aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema”. Estas interacciones se plasmaron en una matriz, la cual fue validada por otras personas con conocimiento en la temática, con el fin de minimizar aspectos subjetivos del establecimiento de las relaciones. Este es un aspecto que debe tenerse en cuenta al examinar los resultados presentados, aunque, tal como fue reportado también previamente para esta metodología (UN-DESA, 2015b), el número de casos que estuvieron abiertos para interpretación son limitados.

La matriz de interacción fue procesada utilizando Pajek (traducción de “araña” en idioma esloveno), el cual es un software para la visualización y análisis de redes sociales que utiliza como entrada archivos de texto con las interacciones a analizar (de Nooy et al, 2005). El análisis se realizó en 2-mode Network, ajustado con el comando de energía libre Kamada-Kawai.

Resultados y Discusión

El mapa de los ODS y las recomendaciones operacionales del documento de resultados de UNGASS 2016 como una red de interacción se muestran en la Figura 1. La red resultante está compuesta por 296 vértices, correspondientes a los ODS, sus metas y las recomendaciones operacionales del documento de resultados de UNGASS 2016, así como 490 líneas de interacción. El software Pajek permite realizar cálculos para determinar el número de conexiones asociadas a un vértice como una expresión de su grado de centralidad y así determinar los ODS o recomendaciones operacionales más relevantes y que se encuentran en las regiones más densas de la red. Los resultados de estos cálculos indican que recomendaciones operacionales relacionadas con desarrollo alternativo, especialmente las recomendaciones 7A, 7B y 7H, presentan el mayor número de interacciones con los ODS y sus metas. Asimismo, el ODS 3 (Salud) y el ODS 16 (Paz y Justicia) son los que más se relacionan con las recomendaciones operacionales de UNGASS 2016 (Tabla 1).

Figura 1. Mapa de Interacción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las Recomendaciones operacionales del Documento de Resultados de UNGASS 2016

Tabla 1. Recomendaciones operacionales de UNGASS 2016 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con mayor número de conexiones.

Recomendación operacional de UNGASS 2016 y ODS	Número de conexiones
<p>Recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; cuestiones socioeconómicas</p> <p>7A: Combatir el cultivo ilícito de plantas utilizadas para producir y fabricar ilícitamente drogas y abordar los factores conexos mediante la aplicación de estrategias amplias destinadas a aliviar la pobreza y fortalecer el estado de derecho y las instituciones, servicios públicos y marcos institucionales responsables, eficaces e inclusivos, según proceda, y la promoción del desarrollo sostenible destinado a mejorar el bienestar de las poblaciones afectadas y vulnerables mediante alternativas lícitas</p> <p>7B: Alentar el fomento de un crecimiento económico inclusivo y promover iniciativas que contribuyan a la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo social y económico, establecer medidas que favorezcan el desarrollo rural y mejoren la infraestructura y la inclusión y protección sociales, haciendo frente a las consecuencias para el medio ambiente del cultivo ilícito y la fabricación y producción ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, con la incorporación y participación de las comunidades locales, y considerar la posibilidad de adoptar medidas voluntarias para promover los productos provenientes del desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo, según proceda, para que estos tengan acceso a los mercados, de conformidad con las normas comerciales multilaterales aplicables y con el derecho nacional e internacional, en el marco de estrategias de lucha contra la droga amplias y equilibradas</p> <p>7H: Estudiar formas de reforzar la perspectiva del desarrollo en el marco de políticas y programas nacionales en materia de drogas amplios, integrados y equilibrados, a fin de hacer frente a las causas y consecuencias conexas del cultivo, la fabricación, la producción y el tráfico ilícitos de drogas, mediante, entre otras cosas, la eliminación de los factores de riesgo que afectan a las personas, las comunidades y la sociedad, entre los cuales podrían contarse la falta de servicios, las necesidades en materia de infraestructura, la violencia relacionada con las drogas, la exclusión, la marginación y la desintegración social, a fin de contribuir a promover sociedades pacíficas e inclusivas.</p>	32
<p>ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas</p> <p>16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada</p> <p>16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia</p>	27
<p>ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades</p> <p>3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.</p> <p>3.d Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.</p>	23

Desarrollo Alternativo

La figura 1 muestra que las recomendaciones operacionales en materia de desarrollo alternativo (DA) son centrales en su interrelación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el marco de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas de 1998, se definió el Desarrollo Alternativo como

“un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de los países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas”.

Esta doble concepción -por un lado, de impedir o eliminar los cultivos ilícitos y, por otro lado, de promover el desarrollo rural sostenible- ha sido ampliamente criticada, sobre la evidencia de que estas medidas de control frecuentemente resultan tener un “efecto globo” de cambios de los sitios de producción hacia otras zonas o regiones (GIZ, 2016). Un avance significativo de UNGASS 2016 consistió precisamente en incluir el DA como un nuevo capítulo sobre desarrollo socioeconómico, aparte de las medidas de reducción de la oferta. En este enfoque, las recomendaciones operacionales se encuentran relacionadas con todos los ODS a través de metas específicas, incluidos medios de implementación. En este sentido, se crean puntos de contacto entre las dos Agendas, de manera que los Estados pueden avanzar en estrategias para alcanzar los ODS y al mismo tiempo abordar el problema de las drogas al implementar las recomendaciones del documento de resultados.

En el caso de Colombia, la implementación de un abordaje integral del problema de las drogas con un enfoque de desarrollo puede complementarse y reforzarse mutuamente si en el diseño e implementación de los programas de desarrollo alternativo se tienen presente los esfuerzos para la erradicación de la pobreza extrema (meta 1.1), se garantiza la igualdad de derechos frente a los recursos económicos y el acceso a la propiedad y control sobre la tierra y servicios financieros (meta 1.4), aumenta la productividad agrícola (meta 2.3), se tiene en cuenta la inversión en infraestructura rural (medio de implementación 2.a), la cobertura universal en salud (meta 3.8), la educación para el desarrollo sostenible (meta 4.7), el acceso a los servicios de saneamiento e higiene (meta 6.2), el acceso a los servicios de energía (meta 7.1), la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias (medios de implementación 7.a y 7.b), la promoción de políticas orientadas al desarrollo que apoyen actividades productivas (meta 8.3), el desarrollo y modernización de infraestructuras (metas 9.1 y 9.4), el acceso de pequeñas industrias a servicios financieros y su integración a las cadenas de valor y los mercados (meta 9.3), el crecimiento de los ingresos de la población pobre, promoviendo la inclusión social, económica y política (metas 10.1 y 10.2), el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados (meta 11.1), el apoyo a los vínculos positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales (medio de implementación 11.a), el logro de un turismo sostenible (medio de implementación 12.b), la incorporación de medidas relativas al cambio climático (meta 13.2), la integración de los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales (meta 15.9), la garantía de igualdad de acceso a la justicia (meta 16.3), el acceso a los mercados (meta 17.12) y el respeto al margen normativo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible (17.15).

ODS 16: Paz y Justicia

El capítulo de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas también comprende el tratamiento penal diferencial, con el fin de hacer un uso más efectivo de los recursos judiciales contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016). Este enfoque puede complementarse y reforzarse con los esfuerzos orientados a alcanzar el ODS 16 y, concretamente, la meta 16.4 y el medio de implementación 16.a, que en conjunto presentan al menos 27 conexiones con las recomendaciones operacionales de UNGASS 2016, principalmente en la prevención de la delincuencia relacionada con las drogas, la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y los vínculos con otras formas de delincuencia organizada, como el blanqueo de dinero, la corrupción y otras actividades delictivas.

Este ODS también tiene relación con las recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales, en particular, para el abordaje del fenómeno de las nuevas sustancias psicoactivas (NPS). Estas sustancias corresponden a aquellas drogas que no se encuentran en los listados de fiscalización de las Convenciones de drogas, pero que representan una amenaza para la salud pública (UNODC, 2016a). Los desafíos frente a estas sustancias radican en la falta de información sobre sus efectos y consecuencias en la salud y en la velocidad con la cual aparecen en los mercados. Por ejemplo, dos nuevas sustancias psicoactivas son detectadas cada semana en Europa, según el Observatorio Europeo de Drogas (EMCDDA, 2015). Aunque en Colombia estas drogas no se producen, el Observatorio de Drogas de Colombia y su Sistema de Alertas Tempranas ha emitido alertas sobre la presencia de algunas de ellas en el mercado (ODC, 2015). Sobre esta temática, recomendaciones operacionales orientadas a mejorar la capacidad de las fuerzas del orden para detectar e identificar NPS, intercambiar información, intensificar la vigilancia del uso inadecuado de los precursores de estas sustancias y la utilización del internet en las actividades

relacionadas con estas drogas, en su conjunto se complementan con los esfuerzos para alcanzar la meta relacionada con la lucha contra las distintas formas de delincuencia organizada.

ODS 3: Salud

Un aspecto importante para resaltar de la Agenda 2030 consiste en que por primera vez se incluyó de manera explícita un objetivo relacionado con un aspecto del problema de las drogas, en este caso, orientado a fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol (ODS 3.5). En Colombia, el más reciente estudio de consumo de drogas en población general mostró que si bien el consumo de alcohol se ha estabilizado, aproximadamente 2,6 millones de personas tendrían un patrón de consumo de alcohol riesgoso o perjudicial (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014; Ministerio de Salud y Protección Social, 2014). Asimismo, el estudio mostró un aumento en el consumo de sustancias ilícitas y estimó que el 55 % de los consumidores de estas sustancias, lo que equivaldría a 500.000 personas, estarían en condición de abuso o dependencia. Por su parte, el Observatorio de Drogas de Colombia ha reportado el aumento en la demanda de servicios por eventos asociados al uso de heroína y ha estimado en 15.000 los usuarios de heroína inyectada en Colombia, con el consecuente riesgo de transmisión de VIH y hepatitis C (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015).

Para abordar esta problemática, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó el Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021, que incluye como componentes el fortalecimiento institucional, la promoción de la salud, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, el tratamiento y la reducción de daños. Sobre el particular, el nuevo Acuerdo de Paz comprende la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, a partir de la consideración de este fe-

nómeno como uno de carácter multicausal, que se guiará por, entre otros, los principios de un enfoque de derechos humanos y salud pública, el fundamento en la evidencia, incluyendo la promoción de estilos y condiciones de vida saludables, la prevención del consumo y el tratamiento de trastornos asociados al consumo de drogas.

En este sentido, resulta fundamental que las acciones para alcanzar el ODS 3.5 se complementen con los esfuerzos en prevención del uso indebido de drogas y tratamiento de trastornos relacionados con su consumo. Asimismo, de manera directa, los esfuerzos para implementar medidas eficaces para reducir al mínimo las consecuencias adversas del uso indebido de drogas para la sociedad y la salud pública, como, por ejemplo, medidas orientadas a prevenir la transmisión del VIH y otras enfermedades de transmisión sanguínea asociadas con el consumo de drogas, impactarán el cumplimiento del ODS 3.3 relacionado con poner fin a la epidemia del SIDA y combatir otras enfermedades transmisibles. El ODS 3 también se complementa con las recomendaciones operacionales relacionadas con garantizar el acceso y disponibilidad de sustancias controladas para usos médicos y científicos. La inclusión de esta temática en un capítulo nuevo, como uno más de los pilares del documento de resultados de UNGASS 2016, es otro avance importante que se puede complementar con la meta 3.8 sobre acceso a medicamentos eficaces, asequibles y de calidad.

Conclusión

En este documento se propone la aplicación de una herramienta de análisis de redes para avanzar en la identificación de algunas interacciones que permiten comprender la manera como los compromisos de los Estados para abordar el problema de las drogas y alcanzar los ODS se complementan y refuerzan mutuamente. Mediante el análisis del número de conexiones, es posible identificar el Desarrollo Alternativo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS 3 (Salud) y ODS 16 (Paz y Justicia) como las temáticas que en su

conjunto comprenden recomendaciones operacionales y metas que más se relacionan con otros aspectos de las dos Agendas. A pesar de las limitaciones que pueden tener este tipo de estudios, es una aproximación que demuestra la aplicabilidad de un enfoque basado en redes para el análisis de problemas complejos como el de las drogas y que adquiere relevancia en el contexto de la implementación de los nuevos Acuerdos de Paz. Los puntos de contacto aquí planteados -en particular frente al tema de Desarrollo Alternativo, el cual se interrelaciona con todos los ODS a través de metas específicas- pueden representar una oportunidad para Colombia en la implementación del nuevo Acuerdo de Paz, específicamente en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito como parte de la Reforma Rural Integral. Como reto es posible identificar la necesidad del diseño de una estrategia para la asignación de recursos, en parte derivados de cooperación internacional, don-

de es clave la coordinación interinstitucional y el trabajo interagencial y de apoyo de Agencias especializadas de Naciones Unidas como UNODC, la Organización Mundial de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, entre otras, que tienen mandatos en los diferentes aspectos del desarrollo sostenible y el problema de las drogas.

Como temas pendientes, será preciso ahondar en otros aspectos que no son tan visibles y son menos interconectados entre las dos Agendas. Asimismo, habrá que analizar cómo los nuevos indicadores que han sido adoptados para el seguimiento de los ODS y los que están siendo identificados por los Estados de acuerdo con sus realidades nacionales pueden servir de insumo para una nueva métrica que permita comprender el impacto de las políticas de drogas. ☺

Referencias

- Boccaletti, S.; V. Latora, Y. Moreno, M. Chavez y D.-U. Hwang (2006). Complex networks: structure and dynamics. *Physics Reports*, 424.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos cicad/oea (2016). "Proyecto Final del Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2016-2020 Estrategia Hemisférica sobre Drogas". En línea:
<http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=4039>
- Consejo de Derechos Humanos (2015). Estudio sobre las repercusiones del problema mundial de las drogas en el ejercicio de los derechos humanos. Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, A/HRC/30/65. En línea:
<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Pages/ListReports.aspx>
- Consejo de la Unión Europea (2016). The Hague Declaration. En línea:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10680-2016-INIT/en/pdf>
- De Nooy, W.; A. Mrvar y V. Batagelj (2005). *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge University Press.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH - GIZ. (2016). "Rethinking the approach of alternative development". *Alternative Development*. En línea:
<https://www.giz.de/de/downloads/giz2013-en-alternative-development.pdf>
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - emcdda (2015). "emcdda presents latest update on "new drugs" from EU early warning system". En línea:
<http://www.emcdda.europa.eu/news/2015/1/cnd-new-drugs>
- Evans, M. y R. Sedefov (2016). "New psychoactive substances: driving greater complexity into the drug problem". *Addiction*, 112.
- Gobierno de Colombia (2016). Foro Político de Alto Nivel 2016 - ecosoc. Presentación nacional voluntaria de Colombia, los ODS como instrumento para consolidar la paz. En línea:
<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2016/colombia>
- Helbing, D. (2013). "Globally networked risks and how to respond". *Nature*, 497.
- Hollender, R. & E. Whitaker (2015). "Prescription for failure: examining the drug policy and development nexus". *Shaping the ungass 2016 Discussion*. En línea:
http://www.academia.edu/18022940/Prescription_for_Failure_Examining_the_Drug_Policy_and_Development_Nexus_for_Shaping_the_UNGASS_2016_Discussion
- International Drug Policy Consortium - IDPC y Health Poverty Action (2015). "Drug policy and the sustainable development goals". En línea:
<https://www.healthpovertyaction.org/wp-content/uploads/2015/11/HPA-SDGs-drugs-policy-briefing-WEB.pdf>
- Maldonado, C. y N. Mezza (2014). *Introduciendo la complejidad en la política y las relaciones internacionales*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Maldonado, C. (2016). *Complejidad de las ciencias sociales y de otras ciencias y disciplinas*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.
- Ministerio de Justicia y del Derecho - Ministerio de Salud y Protección Social (2014). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013*. Observatorio de Drogas de Colombia. En línea:
<http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/estudio-nacional-de-consumo/>
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2015). *La heroína en Colombia, producción, uso e impacto en la salud pública. Análisis de la evidencia y recomendaciones de política*. Observatorio de Drogas de Colombia. En línea:
http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03132015-la_heroina_en_colombia_produccion_impacto_salud.pdf
- Nilsson, M.; D. Griggs y M. Visbeck (2016). "Map the interactions between Sustainable Development Goals". *Nature*, 534.
- Observatorio de Drogas de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho (2015). *Sistema de Alertas Tempranas. Detección de nuevas sustancias psicoactivas en Colombia*. En línea:
http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/SAT/alerta_sat_octubre2015.pdf
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. 12 de noviembre. En línea:
<http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Organización de los Estados Americanos - OEA (2013). *El Problema de las Drogas en las Américas*. En línea:
http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf
- Presidencia de la República (2015). *Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Alto Nivel para el alistamiento y la efectiva implementación de la Agenda de Desarrollo Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS. [Decreto 280]. 18 de febrero*.
- Resolución de la Asamblea General S-20. *Medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas*. A/RES/S-20/4, 21 de octubre de 1998. En línea:
<http://www.un.org/documents/ga/res/20sp/a20spr04.htm>
- Resolución de la Asamblea General S-30. *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*. A/RES/S-30/1, 19 de abril de 2016. En línea:
<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/S-30/1>
- The London School of Economics and Political Science - Lse ideas (2016). *After the Drug Wars*. En línea:
<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-After-the-Drug-Wars.pdf>
- Tinasti, K.; P. Bém, A. Grover, M. Kazatchkine y R. Dreifuss (2015). *SDGs will not be achieved without drug policy reform*. *The Lancet*, 386(19), 1132.
- United Nations Development Programme - UNDP (2015). *Addressing the development dimensions of drug policy*. En línea:
<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (un-desa), Division for Public Administration and Development Management (2015a). *Policy integra-*

tion in government in pursuit of the sustainable development goals. En línea:
<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94443.pdf>
United Nations Department of Economic and Social Affairs (un-desa), Division for Public Administration and Development Management. (2015b). Towards an integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. En línea:
http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf
United Nations Institute for Training and Research - unitar (2016). "Introduction to the 2030 Agenda: A new Agenda for a Sustainable World". En línea:
<https://www.unitar.org/thematic-areas/capacity-2030-agenda>
United Nations Office on Drugs and Crime. (2016a). "NPS - New Psychoactive Substances". En línea:
https://www.unodc.org/documents/scientific/NPS_leaflet_2016_EN_LORES.pdf
United Nations Office on Drugs and Crime – unodc (2016b). World Drug Report 2016. En línea: <https://www.unodc.org/wdr2016/>
United Nations University. (2015). What comes after the war on Drugs – flexibility, fragmentation or principled pluralism? NewYork: United Nations University Office at the United Nations.
Ward, M., Stovel, K., Sacks, A. (2011). "Network analysis and political science". Annual Review of Political Science, 14.