



universität  
wien

# MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

La política internacional de drogas en tela de juicio:  
debate y propuestas alternativas desde una perspectiva  
latinoamericana

Verfasser

Carlos Andrés Posada Vanegas, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, April 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer

# CONTENIDO

<b>PRÓLOGO</b> .....	3
<b>ÍNDICE DE ABREVIATURAS</b> .....	4
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO</b> .....	11
CAPÍTULO 1. Teoría de regímenes internacionales .....	11
1.1. Precondiciones .....	11
1.2. Origen y definición .....	12
1.3. Contexto político .....	14
1.4. Concepto de cooperación internacional no-hegemónica.....	15
1.5. Efectos y cumplimiento .....	21
1.6. Crítica a la teoría de regímenes internacionales.....	25
<b>SEGUNDA PARTE. 100 AÑOS DE PROHIBICIÓN MUNDIAL DE DROGAS. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL ANTIDROGAS</b> .....	31
CAPÍTULO 1. Historia de la prohibición.....	31
1.1. El boom científico del siglo XIX.....	32
1.2. El camino a la prohibición mundial de drogas .....	34
1.2.1. Primer intento entre China y los Estados Unidos .....	36
1.2.2. Conferencias internacionales .....	38
1.2.3. Las Convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas: El actual régimen internacional de control de drogas ilícitas .....	39
CAPÍTULO 2. Balance de 50 años de „guerra contra las drogas“ en América Latina.....	45
2.1. Las primeras estrategias militares en territorio latinoamericano.....	46
2.1.1. El surgimiento de traficantes de cocaína .....	49
2.2. Estrategias militares contra el tráfico ilícito de cocaína en los últimos 25 años.....	55
2.3. Conclusión.....	81
<b>TERCERA PARTE. DEBATE Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS EN BUSCA DE OTRA “SOLUCIÓN” AL PROBLEMA DE LAS DROGAS, EL NARCOTRÁFICO Y LA VIOLENCIA EN LATINOAMÉRICA</b> .....	84
CAPÍTULO 1. Debate .....	84
1.1. Se rompe el tabú de la prohibición .....	84
1.2. Presidentes en ejercicio a favor de un cambio .....	87
1.3. ¿Cómo y por qué surge el debate?.....	93
1.4. Latinoamérica (des-) unida debate sobre drogas.....	97

CAPÍTULO 2. Propuestas alternativas .....	102
2.1. Descriminalización y despenalización.....	102
2.2. “Legalización” o regulación controlada de todas las drogas ilícitas? .....	107
2.3. ¿Cómo modificar o derogar el régimen internacional de drogas?.....	115
<b>CONCLUSIÓN</b> .....	119
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	131
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	139
<b>CURRICULUM VITÆ</b> .....	140

## PRÓLOGO

*Para la realización de la presente tesis de máster ha sido muy importante para mí contar con el absoluto apoyo moral y científico de un tutor quien con demasiada facilidad debido a su experiencia ha sabido guiarme por el camino correcto. Su visión y su amor por la ciencia han dejado en mí una significativa experiencia. El presente trabajo ha intensificado el tratamiento gentil que ya de por sí había recibido durante toda mi carrera universitaria. Agradezco entonces al profesor tutor Dr. Gernot Stimmer por todas las críticas, comentarios que a fin de cuentas han sido valiosos para la elaboración de este trabajo. El hecho de haber sido posible realizar esta tesis en español se lo debo al Dr. Stimmer que, tras de ser un conocedor de los problemas sociopolíticos y económicos en Latinoamérica, no sólo me abrió esa ventana de oportunidad, sino que también estuvo siempre pendiente de la objetividad y la científicidad de la investigación. Muchas gracias así pues por las palabras alentadoras y por la confianza que puso usted en mí.*

*Palabras alentadoras las he recibido igualmente por parte de un segundo tutor a quien quiero asimismo agradecer por todas las recomendaciones y sugerencias durante esta etapa de investigación intensiva. Su capacidad de ayudar a formular cuestiones complejas y de mostrarme el camino correcto en momentos en donde no sabía cómo avanzar, me ha servido para encontrar y mantener el equilibrio necesario y así poder finalizar esta investigación. Muchas gracias Dr. Miguel Gamboa por su amabilidad, su esfuerzo y su flexibilidad, cualidades que en muchas otras ocasiones también he podido observar y disfrutar.*

*A mi querida pareja de tantos años, que siguen siendo pocos. A esa persona ideal que no se cansa de vivir y compartir sus alegrías con a quien ella respeta y ama. A esa luchadora estudiante y hoy exitosa jurista que descubrió mis ambiciones y supo guiarme por el camino correcto al que finalmente acabo de llegar. Mil gracias Arzu Köse a ti y a tu ser.*

*A mi familia y a mis amigos/as*

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade/ Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles
IMF	International Monetary Fund/ Fondo Monetario Internacional
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
NAFTA	North American Free Trade Agreement/ Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crimes/ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

## INTRODUCCIÓN

Según el Informe Mundial sobre Drogas (IMD) de 2013 el número de consumidores de drogas ilícitas a nivel mundial ha aumentado (más de 315 millones de personas consumieron alguna droga ilícita por lo menos una vez en el 2011, un 9% más que el año anterior). También es alarmante el número de nuevas sustancias que intentan imitar los efectos de las drogas ilícitas y que se venden como „drogas legales“ (sales de baño como imitación a la cocaína p.e.). El tráfico de sustancias ilícitas no ha disminuido con la prohibición. Por el contrario, el narcotráfico se ha diversificado aún más de lo esperado. El IMD registra desde el 2009 la aparición de nuevas rutas de tráfico de drogas ilícitas en África oriental y occidental, en los Balcanes y en Asia oriental y sudoriental. La cocaína producida principalmente en Colombia (la droga que más dinero genera) está siendo cada vez más demandada por los países emergentes de Asia y Oceanía. Si bien este fenómeno del mercado de la cocaína es alarmante para aquellos países, también lo es para la región centro y sudamericana y el Caribe. Pues el mercado de la cocaína se desplaza sorprendentemente también dentro de estas regiones (Brasil y Costa Rica registran niveles altos de consumo). El IMD estima que la violencia creciente en Centroamérica se debe a la competencia entre los narcotraficantes en el tráfico de cocaína. Mientras el consumo crece en Latinoamérica, en los países tradicionalmente consumidores (Europa y Estados Unidos) éste se estabiliza, aunque no disminuye, afirma el IMD. Ahora bien, las drogas ilícitas aún persisten, el narcotráfico sobrevive y alcanza nuevas dimensiones extraregionales. La pregunta es ¿qué se ha conseguido desde que se creó el régimen internacional para controlar las drogas ilícitas?

Las convenciones internacionales vigentes sobre drogas de 1961 (Nueva York), 1971 y 1988 (Viena) constituyen el régimen internacional de control de drogas ilícitas. El control sobre la producción, el comercio y consumo de las drogas ilícitas ha quedado desde entonces a cargo de cada uno de los países que han suscrito las convenciones. El término „drogas ilícitas“ es de mayor importancia para la presente tesis, de esta definición se deduce la prohibición de ciertas sustancias ilícitas como la marihuana, la heroína y la cocaína, por lo tanto se evita así caer en una confusión terminológica respecto al concepto general de la droga. Pues, en la medicina la droga, o en la farmacología el fármaco, suele ser principalmente un medicamento, una medicina para curar o aliviar una enfermedad. Su consumo es legal, aunque regulado y, si se considera necesario, se obtiene mediante la prescripción de un médico autorizado. Por otro lado, drogas lícitas se consideran aquellas de usos recreativos como el alcohol, el tabaco y el café, su producción, comercio y consumo son

permitidos por ley. El control de las drogas ilícitas es tarea propia de cada uno de los países firmantes de las convenciones. No obstante, desde los Estados Unidos se viene liderando, hegemónicamente, desde hace más de cuatro décadas una lucha contra la producción y el comercio de drogas ilícitas procedentes mayoritariamente de países latinoamericanos (el caso Afganistán no se analizará en esta tesis). Mientras en los años 60 la problemática de las drogas no era gran tema en los Estados Unidos, es en la década de 1970 con la llegada de Nixon a la presidencia cuando la política internacional de drogas cambia de paradigma. Con Richard Nixon (1969-1974) nace la metáfora de „guerra contra las drogas“, tema clave en este trabajo. Nixon percibía el problema del tráfico y consumo de drogas ilícitas como el „enemigo público número uno“ de los Estados Unidos. En su opinión, para reducir el creciente consumo de drogas ilícitas en su país se debía librar una „guerra contra las drogas“ a nivel nacional, pero atacando al mismo tiempo la oferta de aquellas en su origen de producción y comercialización. Es entonces cuando la „guerra contra las drogas“ se concentra prioritariamente en países como México (marihuana, opio, heroína) y en los Países Andinos, especialmente en Perú, Bolivia y Colombia (coca, cocaína). La dimensión del problema se agudiza. En los años ochenta se radicaliza con Ronald Reagan (1981-1989) la „war on drugs“. El tráfico de drogas ilícitas es tratado al respecto como un asunto de seguridad nacional. En lo que concierne a Latinoamérica esta „guerra contra las drogas“ es en gran parte una expresión de „guerra al narco“. En Colombia se lanza a finales de los años ochenta una „guerra“ contra narcotraficantes, después de que integrantes del Cartel de Medellín y del Cartel de Cali cometieran varios magnicidios. Para esa época la sociedad civil colombiana vivía el miedo y el terror frente a la puerta de su casa. Hoy día parece haberse trasladado la „guerra al narco“ hacia México. Desde la presidencia de Felipe Calderón en 2006 México se encuentra librando una batalla sin fin y sin „resultados positivos“. Parece haber un consenso en los debates latinoamericanos en cuanto a que la „guerra contra las drogas“ genera más muertes que el consumo de la propia droga prohibida. Hoy día las consecuencias de la „guerra contra las drogas“ son devastadoras. La permanente lucha militarizada contra y entre los narcotraficantes desde los años setenta han causado costos sociales y políticos graves para la sociedad y la democracia en Latinoamérica: sistemática violación a los derechos humanos y al medio ambiente a causa de las fumigaciones forzosas de cultivos como la coca; asesinato, secuestro y extorsión de personas civiles por parte de narcotraficantes; sólo en el gobierno de Felipe Calderón se registraron más de 60.000 personas muertas en el marco de la „guerra“ contra y entre los narcos; aumento de corrupción en entidades públicas y políticas mediante soborno de funcionarios y políticos etc.

La lucha contra las drogas ilícitas en Latinoamérica se está deslegitimando. Son muchas las personas que se unen al nuevo cuestionamiento de la política internacional de drogas. Recientemente se ha formado un nuevo debate en contra de la, así clasificada, „fracasada“ „guerra contra las drogas“ y en pro de un debate a favor de otra solución al problema. Cabe mencionar que hasta el día de hoy la única „solución“ para acabar con las drogas ilícitas o al menos para detener su expansión hacia los „Estados tradicionalmente consumidores“ ha sido la de prohibirlas y reprimirlas aplicando políticas antidrogas bajo estrategias de cooperación militar dictadas desde los Estados Unidos y asumidas en gran parte por los países productores. Entre las estrategias militares más llamativas se destacan el „Plan Colombia“ y la “Iniciativa Mérida” en México. Los debates científicos y políticos presentan nuevas alternativas de cómo acabar con el problema mundial de las drogas ilícitas. Hay voces a favor de una descriminalización y despenalización, como también otras a favor de una regulación controlada de unas o de todas las drogas ilícitas. El debate latinoamericano está rompiendo el tabú de la prohibición y ya no es tan polémico hablar libremente sobre el tema. Lo que en este debate le queda cada vez más claro a los expertos en materia de drogas es que la política internacional de drogas liderada por los Estados Unidos ha de ser revocada. Aquella no ha obtenido los resultados esperados y difícilmente los va a conseguir en futuro próximo y lejano. El objetivo principal de dismantelar por completo el narcotráfico ha sido hasta ahora parcialmente alcanzado. Por lo tanto el debate comienza a partir de esta afirmación. Este discurso se ve ratificado finalmente por el reciente pronunciamiento de líderes políticos latinoamericanos en ejercicio como el actual presidente de Guatemala Otto Perez Molina y de Colombia Juan Manuel Santos, quienes a su vez muestran gran interés en el debate y abogan públicamente por un cambio de paradigma.

### **1. Pregunta de investigación e hipótesis**

Con la creación de un régimen internacional<sup>1</sup> de drogas se ha pretendido desde hace más de cuatro décadas solucionar el problema de las drogas ilícitas. Mediante las tres convenciones internacionales sobre drogas (1961, 1971 y 1988) los países miembros han acordado los principios, las normas y las reglas necesarios para proceder hacia un control internacional de todas las drogas ilícitas. La “guerra contra las drogas” de los últimos 50 años

---

<sup>1</sup> En la primera parte de la presente tesis se empleará la teoría de regímenes internacionales desarrollada por Robert Keohane, la cual se adapta muy bien al análisis empírico intencional.



coordinada de manera hegemónica desde los EE.UU. ha fracasado. La “guerra” no ha sido la solución al problema mundial de las drogas ilícitas. En efecto, no ha habido una eficaz estrategia capaz de contrarrestar el tráfico internacional. La implementación de estrategias militares contra el cultivo y la producción de drogas ilícitas ha propiciado el negocio ilegal y lo ha extendido a muchos otros países (efecto globo). El IMD de 2013 alerta sobre nuevas rutas marítimas en África oriental y occidental, entre otras. Desde el año 2009 el número de incautaciones de heroína en estas regiones se ha multiplicado por diez. Otra de las advertencias serias en el IMD es que el tráfico ilegal de cocaína desde América del Sur se dirige, al parecer, ya no solo a las regiones tradicionalmente consumidoras como Europa y EE.UU., sino también hacia economías emergentes de Asia. En Hong Kong, por ejemplo, se incautaron en el año 2011 800 kg de cocaína, 200 más que en el año anterior. En Oceanía se incautaron en 2011 cerca de dos toneladas de cocaína en comparación con 290 kg dos años atrás. La lucha antidroga ha generado violencia y ha causado demasiadas muertes (Colombia, México etc.), más de las que pudieran registrarse por el consumo de las mismas drogas. El negocio ilegal de las drogas genera más de 320 mil millones de dólares anuales (según cifras oficiales). Al parecer, el hecho de ser una actividad prohibida ha servido para que la rentabilidad del negocio ilícito de las drogas se mantenga alta. Así las cosas, ni con el régimen de la prohibición ni mediante la “guerra contra las drogas” la producción y el consumo de estupefacientes ha disminuído considerablemente a nivel mundial. El IMD de 2013 hace referencia a este estado.

El intento de solucionar el problema de las drogas ilícitas mediante la prohibición ha fracasado. La pregunta central por tanto es: ¿cuál es la política más razonable frente a la producción, distribución y consumo de drogas ilícitas a nivel mundial? El análisis requiere también de una indispensable investigación de otros cuestionamientos: ¿cuál es el resultado del actual régimen internacional de drogas? Más concretamente: ¿cuál es el resultado de las estrategias policiales y militares practicadas desde que se proclamó la “guerra contra las drogas” por parte del gobierno norteamericano? De estas preguntas se deducen las siguientes tres hipótesis. 1) La “guerra contra las drogas” de los últimos 50 años ha fracasado. El resultado de las estrategias militares para contrarrestar el flujo internacional de drogas ilícitas no ha sido exitoso. No se ha logrado combatir exitosamente el cultivo, la producción y distribución de las drogas ilícitas ni asimismo las organizaciones narcotraficantes ilegales. La “guerra contra las drogas” no ha sido por tanto la solución al problema mundial de las drogas. 2) El debate actual aborda este desafío, buscando nuevas soluciones, por lo cual, una

de ellas podría ser que una regulación (y no legalización) controlada de las drogas ilícitas acabaría no sólo con el tráfico ilícito de narcóticos, sino además que conllevaría a un mejor control del consumo de estas mismas. 3) El régimen internacional de control de drogas ilícitas tampoco ha proporcionado una verdadera solución al problema mundial de drogas. El actual régimen impide llegar a una mejor solución, es decir, bloquea la posibilidad de impulsar una política de regulación. En consecuencia hay países que ya están buscando alternativas ya sea para regular las drogas ilícitas a escala nacional y/o para abandonar el régimen internacional. El cuestionamiento al régimen y a la política vigente ya llega a niveles gubernamentales. Debido a ello creo que más tardar en la próxima reunión oficial en 2016 se tendrá que debatir oficialmente si el régimen prohibicionista deberá dirigir su estrategia hacia una regulación controlada de todas las drogas ilícitas o si por el contrario preferirá endurecer aun más la política vigente arriesgando asimismo el retiro de varios países inconformes de esta cooperación.

## **2. Alcance y límites de estudio**

El presente trabajo atiende la necesidad de comprender estos cuestionamientos y dedicará su mayor parte no solo a los recientes debates que se libran desde Latinoamérica con una perspectiva más moderna y menos represiva, sino que también se hará cargo, en la segunda parte, de un análisis de los últimos 50 años de la política internacional antidroga dirigida por los Estados Unidos en territorio latinoamericano. No obstante, la presente tesis no incluirá un detallado análisis económico del mercado ilegal de las drogas, dado que, a pesar de lo interesante, ello extendería demasiado el marco fijado para la tesis.

## **3. Metodología**

El método primordial se ha basado en una investigación de fuentes primarias y secundarias, para lo cual se realiza un barrido bibliográfico de las fuentes principalmente más recientes. Cabe mencionar que se trata sobre todo de materiales hallados en las diferentes bibliotecas universitarias y comunitarias y en centros de investigación científica durante una estancia de investigación en Madrid. Por otra parte se consultaron fuentes virtuales especializadas en asuntos de políticas de drogas (periodicos, revistas, ebooks, institutos, programas, ONGs y más), y medios audiovisuales como YouTube (entrevistas, foros, debates, mesa redonda). La presente tesis no enfocará un análisis hermenéutico de cara a descubrir los motivos y las causas del consumo de las drogas como fenómeno de la naturaleza humana. Se

pretende más bien realizar una investigación cualitativa, un análisis empírico del fracaso de las estrategias antidrogas practicadas a nivel internacional, especialmente en Latinoamérica. Se analizará además el actual discurso, con énfasis en lo descriptivo, pero orientado por conceptos normativos.

#### **4. Fuentes utilizadas**

Para la elaboración de la presente tesis se destacan los siguientes aspectos. En primer lugar se ha preferido conscientemente elegir bibliografías primarias y secundarias de estudiosos latinoamericanos, expertos en temas de droga y narcotráfico. Autores significativos latinoamericanos como Arlene B. Tickner, Francisco Thoumi, Juan Gabriel Tokatlian, Luis Astorga, López Betancourt, entre otros. Segundo, aunque se pone de manifiesto una perspectiva propia exigida y liderada desde América Latina la tesis cubrirá también ideas y propuestas surgidas, mientras dura el debate, de expertos de la Unión Europea (Manjón-Cabeza Olmeda, Antonio Escotado, Martin Jelsma, etc.) y Norteamérica (Ethan Nadelmann, Bagley entre otros).

# PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO

## CAPÍTULO 1. Teoría de regímenes<sup>2</sup> internacionales

### 1.1. Precondiciones

Para el análisis empírico sobre la política internacional de drogas considero necesario usar la teoría de los regímenes internacionales. Esta teoría ha sido analizada detalladamente mediante estudios académicos de las Relaciones Internacionales desde principios de la década de 1980. Tanto la escuela (neo)realista como la (neo)institucionalista (neoliberalismo o institucionalismo neoliberal) han hecho cuantiosos aportes científicos al respecto. Ambas aproximaciones teóricas tienen su origen en las teorías clásicas del realismo y el institucionalismo (liberalismo) y son atribuibles por tanto al conocido debate científico del neorrealismo-neoliberalismo.<sup>3</sup> Uno de los más reconocidos analistas neoliberales ha sido Robert Keohane. Su valioso libro *After Hegemony (Después de la hegemonía)* de 1984 ha marcado el punto de referencia científico para emprender un análisis sobre la aparición y el desarrollo de los regímenes internacionales contemporáneos. El neoliberalismo institucional acuñado por Keohane se apoya en enfoques tanto realistas como liberalistas. A pesar de ello algunos autores (como Grieco 1988) lo han tildado de “neorrealista” bajo el argumento de que sus suposiciones radicales están totalmente opuestas al realismo.<sup>4</sup> Keohane desmiente lo afirmado en 1993: El neoliberalismo institucional “[...] tiene tantos elementos del realismo como del liberalismo: no puede ser encasillada simplemente como una teoría ‘liberal’ opuesta en todos sus elementos al realismo. Es sin duda tan erróneo referirse a ella como liberal como darle el nombre de neorrealismo”.<sup>5</sup> Salomón pone de relieve que, sea como fuere, en asuntos de cooperación tanto el tradicional pesimismo realista como el tradicional énfasis liberal se ven cada vez más ligados con las nuevas corrientes neorrealismo y neoliberalismo. “Ello impedirá, muy probablemente, que ambos enfoques acaben fundiéndose en una síntesis total, pero no ha impedido el establecimiento de un diálogo muy productivo [...]”.<sup>6</sup> Finalmente, apunta Salomón, “el hecho de que los dos enfoques no se hayan fusionado, pese a tener un

---

<sup>2</sup> En el diccionario de la Real Academia Española un régimen es un „conjunto de normas que gobiernan o rigen una cosa o una actividad“. <http://lema.rae.es/drae/?val=r%C3%A9gimen> [consulta: 23 ene. 2014].

<sup>3</sup> Salomón, 2002: 3 (Para un avanzado análisis sobre el debate ver Salomón 2002)

<sup>4</sup> *ibíd.*: 15

<sup>5</sup> *ibíd.*[citado en Keohane 1993]: 15

<sup>6</sup> *ibíd.*: 15

programa de investigación común, significa que sigue habiendo diferencias en las maneras en que ambos intentan explicar la realidad internacional [...]”.<sup>7</sup>

Unas de las preguntas claves para el análisis presente sobre la teoría de regímenes internacionales formuladas por aquellos autores fueron: “¿Qué tan *efectivas* son las normas y reglas acordadas mediante las cuales definimos a los regímenes?” y “¿Pueden [las normas y reglas] pronosticar con certeza el comportamiento de los Estados o es más bien el interés nacional, en sentido estricto, lo que explica que los actores ignoren los mandatos de los regímenes cuando éstos se vuelven inconvenientes?”. Fuera de ello “¿qué tan *resistentes* o vigorosos son los regímenes frente a los retos o factores exógenos que se presentan dentro de un área o fuera de ella?”.<sup>8</sup> A continuación se analizará el concepto de régimen internacional, concepto que es empleado en la Economía Política Internacional, el cual también es apto para analizar otros temas en las Relaciones Internacionales; y el cual, como destaca Salomón “es casi exclusivamente un producto del diálogo neorrealismo-neoliberalismo”.<sup>9</sup> Debo hacer hincapié en que este capítulo se apoyará en su mayor parte en las teorías y conceptos elaborados y ampliados por Keohane en su libro “*Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*”.

## **1.2. Orígen y definición**

Uno de los primeros pioneros académicos empeñados en la examinación de los regímenes internacionales de la época ha sido John Ruggie. Según Robert Keohane, él fue el primero en introducir aquel concepto nunca antes conocido en la literatura política internacional. En 1975 Ruggie denominaba un régimen como “un conjunto de mutuas expectativas, normas y regulaciones, planes, energías organizativas y compromisos financieros [...]”.<sup>10</sup> El debate neorrealista-neoliberalista extendió ésta definición. El neoinstitucionalista Stephen Krasner definió en 1983 los regímenes internacionales como:

*“conjuntos de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales. Los principios son convicciones de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son pautas de conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la*

---

<sup>7</sup> Salomón, 2002.: 6

<sup>8</sup> Hasenclever, 1999: 501

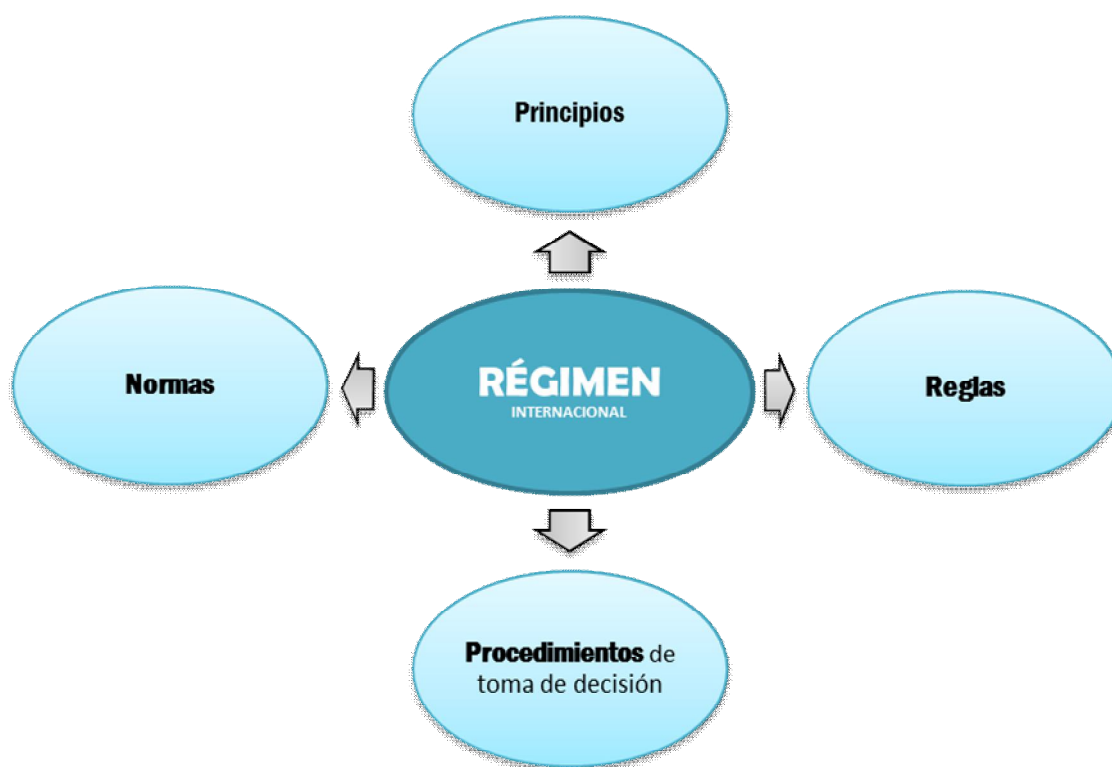
<sup>9</sup> Salomón, 2002: 18

<sup>10</sup> Keohane, 1988 [citado en Ruggie 1975]: 80

*acción. Los procedimientos decisionales son las prácticas que prevalecen para hacer e implementar elecciones colectivas”.*<sup>11</sup>

Al parecer los autores de la teoría de regímenes internacionales se pusieron de acuerdo con esta “definición canónica”, razón por la cual su investigación ostenta una base en común, al menos en su enfoque principal sobre qué son regímenes, cómo se crean y cómo se mantienen.<sup>12</sup> En resumen, tal y como indica la siguiente gráfica, un régimen internacional es conocido generalmente como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión.

Gráfica 1: Régimen Internacional



Fuente: Elaboración propia

Esta definición es compleja, no queda fácil diferenciar estos elementos uno de otro, apunta Keohane, ya que tanto las normas como las reglas hacen mención de los derechos y las obligaciones. Por otro lado la convergencia entre principios, normas y reglas es lo que permite que un régimen se legitime. Las reglas sin embargo son las que a fin de cuentas indican como

<sup>11</sup> Keohane [citado en Krasner 1983], 1988: 81

<sup>12</sup> Salomón, 2002: 18-19

mantener el régimen. A esto se le debe añadir además que en la práctica suele ser más fácil cambiar las reglas de juego que los principios o las normas.<sup>13</sup>

### **1.3. Contexto político**

Una vez finalizada la 2ª Guerra Mundial surge la necesidad de reorganizar las relaciones internacionales y reanudar las cooperaciones entre los Estados más desarrollados a nivel mundial. Si bien prevalecía el pensamiento internacionalista liberal en el período de entreguerras, después de la 2ª Guerra Mundial la escuela del realismo comienza a dominar los debates teóricos de las Relaciones Internacionales. Pero este dominio no se debe a que los autores realistas tuvieron los mejores argumentos contra los idealistas, en realidad no hubo ningún debate, su “victoria” “tuvo que ver [más bien] con la utilidad de los enfoques realistas como guía de los decisores políticos estadounidenses en las dimensiones militares y diplomáticas de las relaciones internacionales [...]”.<sup>14</sup> Una vez finalizada la 2ª Guerra Mundial y establecida la Organización de las Naciones Unidas surgen los primeros regímenes internacionales. Probablemente nunca antes la cooperación entre los principales Estados había alcanzado una dimensión similar a la cooperación internacional posteriormente conseguida, apunta Keohane.<sup>15</sup> La ONU ha sido desde entonces la institución puesta a disposición para la creación y el mantenimiento de estos tratados internacionales. Varios de ellos fueron el GATT en 1947, el IMF en 1944, el Banco Mundial en 1944, la OECD en 1960 y/o la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. La última fue exclamada bajo el principio de la prohibición de toda clase de cultivo, producción y comercialización de drogas específicas de uso no médico. Al igual que los demás regímenes económicos internacionales mencionados, el régimen internacional de control de drogas, tema central de esta tesis, se crea bajo el liderazgo hegemónico de EE.UU. Cuando “un estado [sic] es lo suficientemente poderoso como para mantener las normas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales y, además, mostrar disposición para hacerlo”, entonces se puede hablar de liderazgo hegemónico.<sup>16</sup> El poder hegemónico puede permitirle a un Estado poderoso cambiar las normas a su manera en vez de acatar las normas existentes. Además los Estados más poderosos son los que dominan la política de cambio de normas. Ejemplo de ello es la

---

<sup>13</sup> Keohane, 1988: 82-83

<sup>14</sup> Salomón, 2002: 7-8

<sup>15</sup> Keohane, 1988: 17

<sup>16</sup> Keohane; Nye, 1988: 289

preponderancia económica de los Estados Unidos en el manejo de las relaciones monetarias mediante el sistema de Bretton Woods en la era de posguerra.<sup>17</sup> Los realistas han afirmado que un orden económico mundial solo puede ser real bajo el dominio de EE.UU. y sin la hegemonía norteamericana sería muy difícil crear y mantener los regímenes. Como se mencionará más detalladamente en el siguiente subcapítulo, Keohane apoya parcialmente este argumento: “El liderazgo hegemónico puede ayudar a crear un patrón de orden. La cooperación y la hegemonía no son antitéticas; por el contrario, la hegemonía depende de cierta clase de cooperación asimétrica, que los hegemónos exitosos respaldan y mantienen”.<sup>18</sup> Al hegemón se unieron también Europa y Japón en aras de alcanzar una rápida recuperación económica. Sin embargo, y este es a mi juicio el tema central en su libro *After Hegemony* (1984), Keohane se pregunta si una cooperación sin hegemonía (también) es posible y de qué manera?

#### **1.4. Concepto de cooperación internacional no-hegemónica**

Cooperación internacional en palabras de Keohane es “un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas”.<sup>19</sup> Cuando Robert Keohane escribió su libro *After hegemony – Después de la hegemonía* (traducción al español en 1988) diferentes regímenes internacionales ya habían sido creados bajo el liderazgo hegemónico de EE.UU. y otros sin él. Su análisis teórico examina en primer lugar una ya existente cooperación internacional y una existencia de intereses mutuos entre países de economía de mercado avanzada. El autor elabora por tanto un examen investigativo mediante el cual intenta descubrir: ¿“cómo ha sido y puede ser organizada la cooperación en la economía política mundial cuando existen intereses comunes” y de que manera estos intereses conducen hacia una cooperación?<sup>20</sup> Keohane resalta además la necesidad de añadir al análisis teórico de regímenes internacionales el concepto de cooperación no-hegemónica. Antes de pasar a explorar aquel concepto merece la pena examinar de antemano otros conceptos apropiados de las Relaciones Internacionales.

El realismo y el institucionalismo son teorías valiosas para analizar el contexto político bajo el cual han surgido diferentes acuerdos o cooperaciones internacionales entre Estados.

---

<sup>17</sup> Keohane; Nye, 1988: 64 y 67

<sup>18</sup> Keohane, 1988: 71

<sup>19</sup> ibíd.: 88

<sup>20</sup> ibíd.: 18



Con la intención de ilustrar el análisis comparativo entre el realismo, institucionalismo y cooperación (no-hegemónica) realizado por Keohane (ver gráfico 2), es importante constatar que su análisis está basado más en la tradición institucionalista que realista, aunque no deja de lado la importancia de la última. Las instituciones son de gran valor en el manejo exitoso de los propósitos estatales, sin embargo estos acuerdos se dan en gran parte mediante características de Estados egoístas y racionales, explica Keohane.<sup>21</sup> Debido a ello el autor converge con los realistas en que los actores son egoístas racionales<sup>22</sup>: “Me propongo demostrar, sobre la base de sus propias suposiciones, que el pesimismo característico del realismo no es la consecuencia necesaria. Procuro demostrar que las suposiciones realistas acerca de la política mundial son coherentes con la formación de acuerdos institucionalizados que contienen reglas y principios que promueven la cooperación”.<sup>23</sup> Keohane hace énfasis en la importancia que tienen ambas teorías ya que, dependiendo del contexto político, estas suelen acertar en muchos casos. El autor intenta por tanto no excluirlas de su análisis e insiste en que “las teorías realistas que procuran predecir la conducta internacional sobre la base de los intereses y del poder son importantes, pero insuficientes para la comprensión de la política mundial. Necesitan ser suplementadas, aunque [sin embargo] no reemplazadas, por teorías que señalen la importancia de las instituciones internacionales”.<sup>24</sup> El análisis comparativo de Keohane esclarece muy bien el contexto político bajo el cual surgieron y persistieron los primeros regímenes internacionales.

---

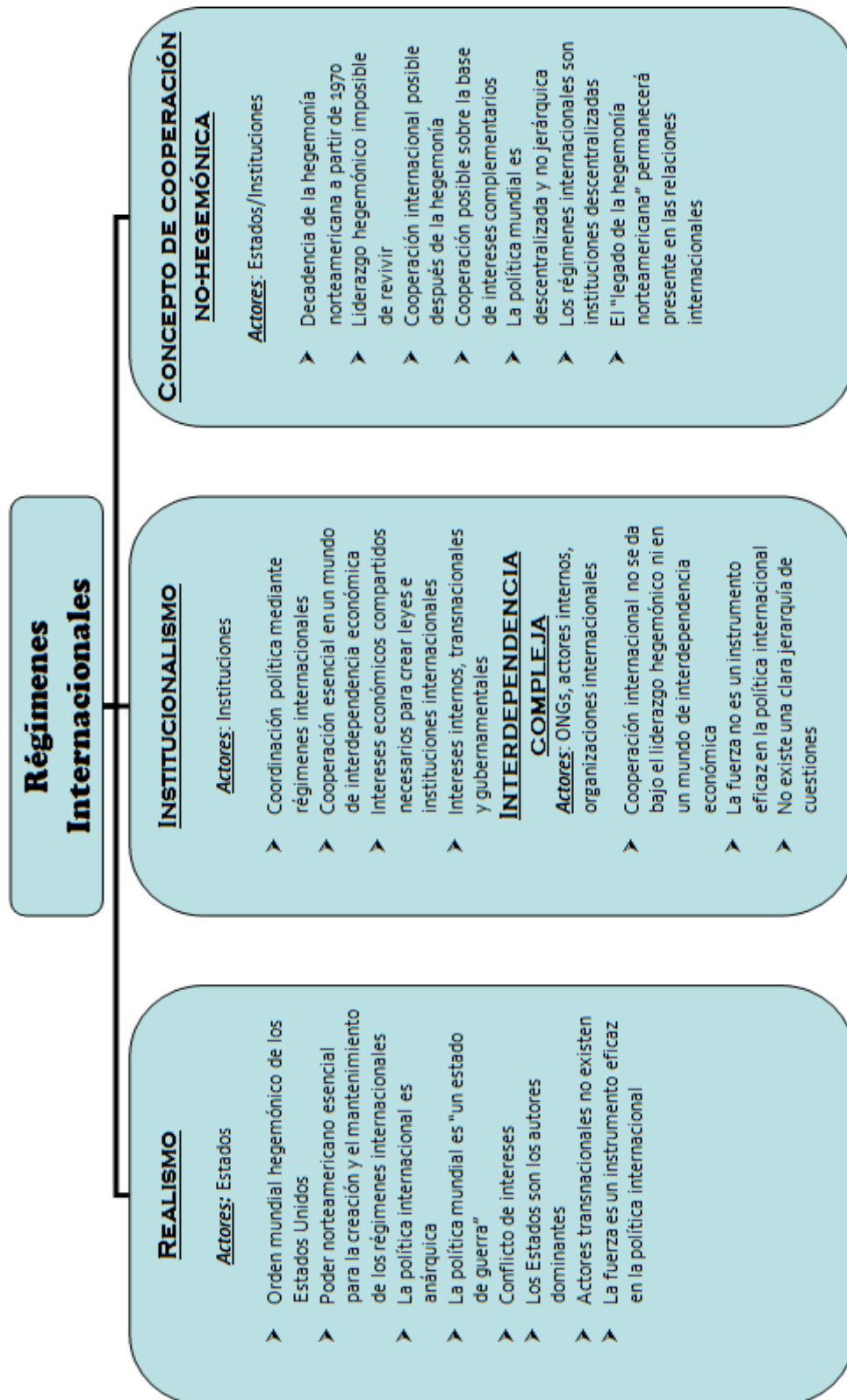
<sup>21</sup> Keohane, 1988: 20, 22 y 303

<sup>22</sup> “En la teoría de las relaciones internacionales, el racionalismo presenta los Estados como actores que buscan metas y sólo se interesan por ellos mismos, mostrando un comportamiento que puede describirse en términos de la maximización del beneficio individual“. Hasenclever; Mayer; Rittberger, 1999: 504

<sup>23</sup> Keohane, 1988: 93

<sup>24</sup> *ibíd.*: 28

Gráfica 2: Régimenes internacionales bajo las condiciones del realismo y (neo)institucionalismo



Fuente: Elaboración propia en base de los libros "Después de la hegemonía" de Keohane y "Poder e Interdependencia" de Keohane y Nye

Tal y como indica la gráfica 2, algunos realistas suponían que encontrándose la política mundial en un “estado de guerra” era imposible pensar una cooperación internacional sin el dominio de los EE.UU.. Varios institucionalistas insistían por otra parte en la necesidad de cooperar y crear nuevas leyes e instituciones internacionales con el objetivo primario de conjugar intereses político-económicos, es decir coordinar la política internacional mediante regímenes internacionales. Después de todo, tal cooperación resultaba sólo pensable en un mundo de interdependencia económica.<sup>25</sup> Keohane y Nye ya habían analizado en 1977 el fenómeno de la interdependencia. En su libro “Poder e Interdependencia” (traducción al español en 1988) ambos analizan así mismo un fundamental cambio político mundial de la estructura de las relaciones internacionales. Su análisis se opone al realismo, pero también al institucionalismo clásico. No obstante, según los autores, para la época estas dos teorías seguían siendo aptas, así no explicaran verdaderamente los cambios de la política mundial. Un suplemento a estas dos teorías ha sido la implementación por parte de los autores del concepto de interdependencia compleja, mediante el cual se alega que en la política mundial la cooperación internacional no se da sencilla y únicamente ni bajo el liderazgo hegemónico ni bajo la premisa de un mundo de interdependencia económica.<sup>26</sup> La interdependencia económica per se enfoca su análisis en una política interdependiente, donde se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. Al respecto, varios “retóricos de la interdependencia afirman que, dado que la supervivencia de la raza humana se encuentra amenazada por peligros provenientes tanto del medio ambiente como de acciones militares, los conflictos de intereses entre Estados y pueblos carecen de importancia”.<sup>27</sup> Keohane y Nye desmintieron esta hipótesis haciendo hincapié en tres convergencias por lo regular nunca dadas todas juntas, como aseguran ellos: 1) Un sistema económico internacional del cual dependan todos los Estados no existe; 2) los Estados todos deberían sentirse verdaderamente vulnerables a semejantes catástrofes; y 3) debiera existir por tanto “una única solución al problema que no dejara espacio para el conflicto sobre cómo resolverlo y sobre quién debiera cargar con los costos”.<sup>28</sup> La hipótesis lanzada por Keohane y Nye en su libro explica que “cuando las interacciones no implican efectos de costo significativo,

---

<sup>25</sup> „En lenguaje común, *dependencia* significa un estado en que se es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. *Interdependencia*, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países“. Keohane; Nye, 1988: 22

<sup>26</sup> Keohane; Nye, 1988: 72

<sup>27</sup> ibíd.: 21

<sup>28</sup> ibíd.: 21

simplemente hay interconexión”. Por el contrario cuando “existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia”.<sup>29</sup> Pero la interdependencia asimétrica puede ser una fuente de poder: “Un actor menos dependiente en una relación, a menudo cuenta con un recurso político significativo, porque los cambios en la relación (que el actor puede iniciar o amenazar con ellos) serían menos costosos para ese actor que para sus socios”.<sup>30</sup> Debido a ello los autores elaboraron un modelo adicional de dos dimensiones para describir el papel del poder en la interdependencia: la sensibilidad y vulnerabilidad. “Sensibilidad implica grados de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de ese costo?)”. Por otro lado “la vulnerabilidad puede definirse como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aun después de haber modificado las políticas”.<sup>31</sup> En la década de 1970 Estados Unidos, Japón y Europa occidental sintieron efectos de sensibilidad bajo el incremento de los precios del petróleo en 1971, en 1973-74 y en 1975: “la sensibilidad de esas economías estaba en función del mayor costo del petróleo extranjero y de la proporción que exportaban”.<sup>32</sup> La interdependencia finalmente parte de la hipótesis de que para la aparición o el mantenimiento de una cooperación internacional no necesariamente tiene que existir una hegemonía militar (a partir de los 60 esta aproximación teórica ha acertado efectivamente), más bien dependen estas actividades de los intereses comunes creados en diversos países<sup>33</sup> (en la década de 1970 se produce de hecho tal efecto de reciprocidad). Pero tanto la interdependencia económica como los supuestos del realismo, apesar de ser conceptos aptos, no son suficientes para analizar algunos problemas globales de la interdependencia económica y ecológica, puntualizan los autores.<sup>34</sup>

El concepto de interdependencia compleja centra su argumentación en la constatación de que en un mundo interdependiente existen otros actores (p.e. ONGs, actores internos y organizaciones internacionales), y no sólo Estados como lo afirman los realistas. Además, en la política mundial una clara jerarquía tampoco existe y la fuerza no es un instrumento eficaz. Tres características suelen explicar tal concepto: 1) canales múltiples, 2) ausencia de jerarquía, 3) menor papel de la fuerza militar. El primer punto hace referencia a la cantidad de

---

<sup>29</sup> Keohane; Nye, 1988: 22-23

<sup>30</sup> *ibíd.*: 25-26

<sup>31</sup> *ibíd.*: 26 y 28

<sup>32</sup> *ibíd.*: 26

<sup>33</sup> *ibíd.*: 72

<sup>34</sup> Keohane, 1988: 28

relaciones entre Estados industrialmente avanzados (relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales), el segundo pone de relieve la falta de una jerarquía clara (la seguridad militar no domina consistentemente la agenda) y el tercero hace mención al pequeño rol de la fuerza militar, al menos allí donde rige la interdependencia compleja<sup>35</sup>: “[...] la fuerza no es un medio apropiado para lograr otras metas (tales como el bienestar económico y ecológico) que se están volviendo más importantes”.<sup>36</sup> Sin embargo, en un mundo de interdependencia compleja, tal y como arguyen Keohane y Nye, prevalecen dos serias salvedades: el empleo o la amenaza de empleo de la fuerza militar prevalecerá y su influencia política sobre otros países también, ésto sin importar los intereses complementarios de los actores políticos.<sup>37</sup>

A fin de cuentas, varios autores afirman que después de veinticinco años de dominio realista en la política internacional (por razones como la crisis petrolera y/o la guerra de Vietnam), “el cuestionamiento al realismo se intensificó [...]”.<sup>38</sup> Pero igual así, de una u otra forma la influencia estadounidense defendida por los realistas siguió cobrando interés a partir de 1970, al mismo tiempo que la interdependencia económica alegada por los institucionalistas seguía también en aumento.<sup>39</sup> Pero retomando el análisis central en *Después de la hegemonía* sobre la política internacional bajo el concepto de cooperación no-hegemónica, Keohane afirma que tanto la hegemonía norteamericana como la interdependencia económica no son conceptos suficientemente aptos para describir la cooperación internacional contemporánea. No es necesario que exista hegemonía para que haya cooperación ni para crear y mantener regímenes internacionales: “La cooperación es posible después de la hegemonía, no sólo porque los intereses comunes pueden desembocar en la creación de regímenes, sino también porque las condiciones necesarias para mantener los regímenes ya existentes son menos demandantes que las necesarias para su creación. Entonces, aunque la hegemonía ayuda a explicar la creación de los regímenes internacionales contemporáneos, su decadencia no conduce necesaria y simétricamente a la decadencia de los regímenes”.<sup>40</sup> La decadencia de Estados Unidos no impidió la creación de nuevos regímenes como el Tratado de No proliferación Nuclear en 1968 por parte de la institución IAEA, por sus siglas en inglés; la decadencia de la hegemonía norteamericana tampoco impidió la construcción en

---

<sup>35</sup> Para un profundo análisis sobre el concepto de la interdependencia compleja ver Keohane; Nye, 1988: 39-57

<sup>36</sup> Keohane; Nye, 1988: 41-44

<sup>37</sup> *ibíd.*: 45

<sup>38</sup> Salomón, 2002: 8

<sup>39</sup> Keohane, 1988: 22

<sup>40</sup> *ibíd.*: 73

1992 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, UNFCCC, por sus siglas en inglés; la decadencia de la hegemonía norteamericana tampoco impidió a fin de cuentas la expansión del régimen internacional de drogas. En 1971 y 1988 el régimen de la política internacional de drogas confirma su prosecución mediante las dos últimas convenciones internacionales sobre drogas ilícitas (ver gráfica 4, parte II). Aparentemente no fue necesario la premisa de un hegemon internacional para llevar a cabo estos dos acuerdos multilaterales. Por el contrario, según Keohane, el hecho de que no exista un hegemon no quiere decir que una prosecución de los regimenes internacionales no sea posible. Pues, existe un número pequeño de actores fuertes capaces de desarrollar conjuntamente esta tarea.<sup>41</sup> Después de todo, el análisis sobre la cooperación internacional mediante regimenes internacionales arroja la siguiente conclusión. A Estados Unidos el liderazgo hegemónico le duro sólo 20 años: “Cualquiera que sea la fecha que se elija entre 1963 y 1971, seguirá siendo claro que uno de los aspectos más importantes de la hegemonía norteamericana fue su brevedad”.<sup>42</sup> La cooperación después de la hegemonía persistirá siempre y cuando los regimenes internacionales sigan en aumento, y eso es más que cierto. Sin embargo, anota Keohane, Estados Unidos seguirá siendo un actor político fuerte y por ende las futuras relaciones internacionales no podrán ignorar lo importante que ha sido y será “el legado de la hegemonía norteamericana”.<sup>43</sup>

### **1.5. Efectos y cumplimiento**

En los capítulos anteriores he intentado explorar bajo que contexto político internacional se originaron los regimenes internacionales. Como se ha dado a entender, si bien los primeros regimenes se crearon bajo el mando político estadounidense, desde la década de 1970 el liderazgo hegemónico de EE.UU. no ha sido necesaria y exclusivamente importante para la creación y/o el mantenimiento de estos. La cooperación internacional por tanto no necesita ser dirigida por un hegemon. Para profundizar aun más este análisis teórico me propongo investigar los efectos que tienen estos tipos de convenios por cuya causa los Estados prefieren mantenerlos, estimulando la necesidad de consideración y cumplimiento de los principios, normas y reglas.

---

<sup>41</sup> Keohane, 1988: 105

<sup>42</sup> ibíd: 179

<sup>43</sup> ibíd: 303

La razón principal, por la cual persisten los regímenes internacionales tiene que ver con que es preferible modificarlos en vez de abandonarlos: “Como resulta difícil [y costoso] construir un régimen, puede resultar racional obedecer sus reglas si la alternativa es su disolución, ya que incluso un régimen imperfecto puede ser superior a cualquier sustituto políticamente factible”.<sup>44</sup> Según Keohane no hace falta tomar en cuenta las previsiones realistas e institucionalistas para suponer que “los gobiernos calculan minuciosamente sus intereses en cada punto con el que se enfrentan”.<sup>45</sup> La creación y el mantenimiento de cooperaciones internacionales mediante regímenes sirve a los Estados para 1) conjugar intereses comunes, 2) disminuir la incertidumbre y 3) reducir el costo de las transacciones legítimas, incrementando el costo de las ilegítimas. Por ende, “su función más importante es la de facilitar negociaciones que conduzcan a acuerdos entre gobiernos mutuamente beneficiosos”.<sup>46</sup> Estos acuerdos se llevan a cabo mediante instituciones internacionales, porque según Keohane: “la sola existencia de intereses comunes no es suficiente: también deben existir las instituciones que reduzcan la incertidumbre y limiten las asimetrías de información”.<sup>47</sup> Tal y como se deduce del análisis de Keohane sobre los regímenes internacionales puede afirmarse que, generalmente, la conveniencia de crear un régimen internacional consiste por consiguiente en: 1) identificar un problema o conflicto común, 2) reunir la información suficiente para tratar el tema y 3) disponer de una institución internacional para juntar la mayoría de actores posibles, afectados por el problema o conflicto en común, con el fin de aprobar acuerdos internacionales de cara a perseguir y vigilar (sus propios) intereses comunes. Keohane ratifica lo dicho: “los gobiernos establecen los regímenes para tratar problemas que consideran tan estrechamente relacionados como para que se los encare juntos”.<sup>48</sup> Lo mismo sucede a fin de cuentas con el problema mundial de drogas ilícitas. Las tres convenciones internacionales sobre drogas encarnan lo que en este capítulo se ha intentado analizar. Además es importante recalcar nuevamente que, “los regímenes también se asemejan a las convenciones: las prácticas, consideradas como de conocimiento común en una comunidad, que los actores acatan, no porque sean las mejores, sino porque otros actores también las acatan”.<sup>49</sup> Como quiera que sea, el principal propósito de la creación de un régimen es (también) tener la garantía de su cumplimiento. En palabras

---

<sup>44</sup> Keohane, 1988: 132-133

<sup>45</sup> *ibíd.*: 140

<sup>46</sup> *ibíd.*: 140 y ss

<sup>47</sup> *ibíd.*: 26

<sup>48</sup> *ibíd.*: 85

<sup>49</sup> *ibíd.*: 119-120

de Keohane: “los principios de los regímenes definen, en general, los propósitos que se espera que sus miembros persigan”.<sup>50</sup> Aquí juegan para Keohane los Estados un papel muy importante como actores políticos garantes. Pero, ¿qué pasa si estos actores no cumplen con las obligaciones expuestas? Resulta interesante para la exploración de esta pregunta comenzar con el comentario del autor:

*“Estos cuasi-pactos no son vigentes en lo legal sino que, como los contratos, ayudan a organizar relaciones de maneras mutuamente beneficiosas.” Además “[...]estos arreglos [...] no están planificados para implementar una vigencia forzada y centralizada de los pactos, sino más bien para establecer ciertas expectativas estables y mutuas acerca de otros modelos de conducta [...]”.*<sup>51</sup>

¿Significa lo que Keohane afirma que no es teórica y jurídicamente obligatorio cumplir con lo acordado? En caso que sí, ¿qué consecuencias tienen que asumir los Estados, o mejor, qué clase de sanciones existen, en caso de no cumplir con las reglas? Primero que todo, los gobiernos actúan de una manera realista, supone Keohane. Estos actores son egoístas racionales, ya que tienden a cumplir las reglas de juego. En caso contrario, su conducta puede ser analizada y sancionada por otros gobiernos. Keohane usa el juego del “dilema del prisionero”<sup>52</sup> para describir éste comportamiento. El autor diferencia entre “el juego único del dilema del prisionero” y “el dilema del prisionero reiterado”. El juego único del dilema del prisionero hace énfasis en que “ambos jugadores pueden beneficiarse a partir de la mutua cooperación, pero cada uno de ellos puede ganar más traicionando al otro. Resulta interesante sin embargo que en éste juego único ambos jugadores opten por confesar (defectionar), en vez de cooperar conjuntamente: aquí mismo, “el hecho de ‘defectionar’ de la cooperación con el propio socio [...] parece ser la estrategia dominante para ambos jugadores”. Pero, ésta estrategia de defección no es dominante si el juego se juega sólo una vez o sólo pocas veces, apunta Keohane. El dilema del prisionero reiterado explica en cambio que “si el juego es jugado a repetición por los mismos jugadores [...]” la cooperación se vuelve una decisión

---

<sup>50</sup> Keohane, 1988: 81

<sup>51</sup> *ibíd.*: 119-120

<sup>52</sup> Desarrollado por Merrill M. Flood y Melvin Dresher en 1950 y ampliado y bautizado por Albert W. Tucker con el nombre del “dilema del prisionero”. La versión clásica es la siguiente: “La policía arresta a dos sospechosos. No hay pruebas suficientes para condenarlos y, tras haberlos separado, los visita a cada uno y les ofrece el mismo trato. Si uno confiesa y su cómplice no, el cómplice será condenado a la pena total, diez años, y el primero será liberado. Si uno calla y el cómplice confiesa, el primero recibirá esa pena y será el cómplice quien salga libre. Si ambos confiesan, ambos serán condenados a seis años. Si ambos lo niegan, todo lo que podrán hacer será encerrarlos durante seis meses por un cargo menor”. Ver: [http://es.wikipedia.org/wiki/Dilema\\_del\\_prisionero](http://es.wikipedia.org/wiki/Dilema_del_prisionero) [Consulta: 10 feb. 2014]



racional.<sup>53</sup> “La razón esencial de esta diferencia es que, en un juego múltiple del Dilema del Prisionero, la defección es estéril a largo plazo, ya que las ganancias a corto plazo que de ella se obtienen son superadas por el mutuo castigo que se producirá a largo plazo”.<sup>54</sup> Keohane explica en teoría que pasaría si un Estado “defecciona”, pero cuál es la práctica? En el libro “Después de la Guerra contra las drogas: Una propuesta para la regulación” de 2011, la ONG Transform Drug Policy Foundation hace referencia a una advertencia que un estudioso estadounidense, Peter Andreas, una vez hizo:

*“Una defección manifiesta del régimen de prohibición de drogas ... tendría graves consecuencias: situaría al país desertor en la categoría de ‘narco-Estado’ paria, originaría repercusiones materiales como sanciones económicas y suspensiones de ayuda, y perjudicaría la posición moral del país dentro de la comunidad internacional”*<sup>55</sup>

La ONG supone por tanto que “las consecuencias políticas para cualquier Estado que opte por no ser partícipe del régimen prohibicionista, podrían ser potencialmente graves. Las críticas del bloque prohibicionista serían un serio impedimento, en especial aquellas provenientes de los EE.UU., la UNODOC [sic] y la JIFE”.<sup>56</sup> A esto se le puede añadir de acuerdo con Keohane otra perspectiva. El autor hace énfasis en que no se trata de tomar en cuenta sólo un régimen para analizar la conducta de sus actores. Hay que comprender que dentro de la economía política mundial contemporánea existe una cantidad de regímenes internacionales, por lo cual “para que un gobierno racionalmente infrinja las reglas de un régimen, los beneficios netos de esa acción deben superar los costos netos de los efectos que esa acción ejercerá sobre otros regímenes internacionales”.<sup>57</sup> La decisión racional a la que se refiere Keohane enfatiza en que los Estados suelen, mejor, cultivar cooperaciones de forma racional de cara a dar una buena imagen a sus socios y así poder participar en un futuro en otros acuerdos beneficiosos. Una buena reputación resulta primordial, y es importante evitar convertirse en un socio poco confiable. El cálculo (costo-beneficio) que los Estados constantemente hacen es, si es más conveniente infringir para generar un beneficio individual o cooperar para evitar un “mal colectivo”: “A los gobiernos no les agrada establecer malos precedentes porque temen que sus propias violaciones de las reglas promoverán otras violaciones por parte de los demás, incluso aunque no haya una pena específica”.<sup>58</sup> Por otro

---

<sup>53</sup> Keohane, 1988: 94-95 y 103

<sup>54</sup> *ibíd.*: 103

<sup>55</sup> Transform Drug Policy Foundation, 2012: 214

<sup>56</sup> *ibíd.*: 214

<sup>57</sup> Keohane, 1988: 136-138

<sup>58</sup> *ibíd.*: 138-139 y 318

lado, Keohane menciona que los Estados conocen muy bien los costos que implica tomar represalias contra un gobierno infractor y que por eso no lo hacen (caso Uruguay en la actualidad). Pues, las represalias no son un instrumento esencial para mantener los regímenes internacionales, las represalias tampoco generan confianza. Sí para hacer cumplir las reglas, los regímenes internacionales dependerán de instrumentos de sanción, entonces se pudiese hablar de regímenes internacionales débiles.<sup>59</sup> Debido a ello, las represalias que toman los socios contra otros son escasas y casi inexistentes. En resumen, así Keohane, se puede argumentar que el camino más fácil de elegir para los actores egoístas racionales es seguir las reglas y principios de los regímenes internacionales y así evitar un precedente y una mala reputación.<sup>60</sup> La argumentación de Keohane es sin duda realista. Resulta en mi opinión más desafiante lo que en 1977 él y Nye destacaron: La mayoría de regímenes internacionales creados aún persisten. Sin embargo, esto no supone que un régimen se mantenga o se perpetúe para siempre: “Si gobiernos poderosos deciden destruir los regímenes existentes, si tienen la determinación y la capacidad de hacerlo, los regímenes y sus organizaciones asociadas dejarán de tener vida propia”. Pues, si bien “el costo de destruir un régimen será alto cuando sistemas de élite bien integrados existen en varios niveles entre los países [...], los costos de un régimen adverso pueden volverse tan importantes que algunos Estados pueden resolver destruirlo aunque ello signifique cortar esos sistemas”.<sup>61</sup> Por ende, Keohane y Nye hacen hincapié en algo muy importante que alimenta el actual debate de drogas en América Latina: Cuando un régimen internacional se vuelve ineficaz, puede surgir una politización de gobiernos descontentos a favor de un cambio, y ésta politización puede venir también de abajo.<sup>62</sup>

### ***1.6. Crítica a la teoría de regímenes internacionales***

Al final de este capítulo es imprescindible mencionar las críticas impuestas a la teoría de los regímenes internacionales en diferentes campos de las Relaciones Internacionales. Generalmente se puede constatar que las críticas a la teoría de regímenes internacionales reflejan posiciones teóricas propias, las cuales conducen absolutamente al desarrollo de la teoría. Desde la escuela (neo)realista Grieco (1988, 1990) ha criticado, según Zangl, que la

---

<sup>59</sup> Keohane, 1988: 138

<sup>60</sup> *ibíd.*:140

<sup>61</sup> Keohane; Nye, 1988: 82-83

<sup>62</sup> *ibíd.*: 51

teoría de regímenes no es apta para analizar la cooperación internacional, ya que en particular ésta ha ignorado las estructuras anárquicas de la política internacional. Desde su punto de vista, Grieco destaca que si bien la teoría de regímenes señala que la cooperación no se puede manejar de forma central bajo estructuras anárquicas, ésta ignora asimismo el “problema de distribución”, el cual impide la cooperación.<sup>63</sup> Grieco no está de acuerdo con la teoría de regímenes, tal y como la describe Keohane, porque tiene siempre una visión de actuación egoísta sobre los Estados, es decir alude a que estos siempre buscan alcanzar beneficios absolutos de la cooperación. Siguiendo con Zangl, la justificación o excusa de Grieco es que “las estructuras anárquicas obligan a los Estados a actuar como ‘envidiosos’, es decir impedir que otros Estados obtengan beneficios relativos de la cooperación. Dado que en las estructuras anárquicas a cada Estado le corresponde preocuparse por su propia seguridad, los Estados no pueden darse el lujo de fijarse sólo en los beneficios absolutos de la cooperación”.<sup>64</sup> Keohane ya ha hecho referencia a esta cooperación asimétrica, como se ha podido poner de relieve en este capítulo. Resulta sin embargo curioso que Grieco, mientras le reprocha a Keohane ignorar el “problema de distribución” y mientras arguye que los Estados no tienen otra opción que impedir que otros Estados obtengan beneficios absolutos, él mismo resalte de manera contradictoria que “después de todo, para que los regímenes internacionales puedan tener éxito, es indispensable que los beneficios se distribuyan entre los Estados participantes homogéneamente”.<sup>65</sup> Manteniendo presente el tema de la presente tesis, los beneficios del régimen internacional de drogas no han encontrado una distribución uniforme absoluta para los Estados miembros. Lo digo porque la política internacional de drogas ha sido liderada y librada no de manera horizontal, pero si vertical. Los Estados Unidos, Europa, junto con otras naciones tradicionalmente “consumidoras” más, han sido finalmente los más “beneficiados” por las decisiones tomadas dentro del régimen en aras de contrarrestar el flujo de drogas ilícitas hacia sus territorios y de preocuparse, como lo afirma Grieco, por su propia seguridad. En cambio, para los países encargados de librar las “guerras contra las drogas” los beneficios ha sido relativos, si bien que los costos han sido “absolutos”. El análisis empírico hecho en la segunda parte de la tesis se ocupará de explicar estas circunstancias.

A Keohane se le reprocha por otro lado no tener en cuenta una perspectiva al interior del Estado. Pues, según Marx con Zangl, no sólo se deben considerar los intereses entre los Estados, sino también aquellos entre el gobierno y los fuertes grupos de intereses dentro del

---

<sup>63</sup> Zangl, 2003: 134-135

<sup>64</sup> ibíd: 135 (traducción propia)

<sup>65</sup> ibíd.: 135 (traducción propia)

Estado.<sup>66</sup> El problema sin embargo es que los gobiernos “hacen una misma jugada en dos tableros de ajedrez. Es decir, su actuación no se basa sólo en los intereses hacia afuera con otros Estados para construir regímenes, sino también hacia adentro en aras de asegurar que el inminente régimen concuerde con los intereses centrales de la sociedad”.<sup>67</sup> Creo que aquí se critica el poder hegemónico que puede tener también un Estado frente a su propia población. Cabe anotar que bajo el concepto de interdependencia compleja Keohane y Nye ya dirigían asimismo sus críticas al realismo recalcando que en un mundo interdependiente existen también otros actores fuera de los estatales, las ONGs, actores internos y organizaciones internacionales, que deben tomarse en cuenta. Pero a pesar de ello, Keohane se ha concentrado más en subrayar la importancia que tienen las relaciones entre actores estatales e institucionales para la comprensión de la cooperación internacional. Por consiguiente, comparto los argumentos en su contra. Por otro lado creo sin embargo que en aquella época y bajo la “excusa” de que no es necesario que exista un hegemón internacional, aludiendo a EE.UU., Keohane ha querido dar a entender que los Estados pueden y deben expresar dentro de los regímenes internacionales sus propios intereses. De qué manera estos intereses reflejen los intereses mismos de la sociedad, reclamo que hace Zangl, no ha sido examinado por Keohane en su libro “*Después de la hegemonía*”.

Críticas a la teoría de regímenes surgen también de otra escuela de las Relaciones Internacionales formada a principios de los 90: el constructivismo social<sup>68</sup>. La crítica principal, de acuerdo con Zangl, es que “la teoría de regímenes supone que los intereses e identidades de los Estados ya están definidos”.<sup>69</sup> Autores del constructivismo social como Hurrell (1993) y Wendt (1992,1999) señalan que muchos actores estatales neorrealistas o neoliberalistas ven en los regímenes internacionales un instrumento práctico para llevar a cabo sus propios intereses, lo cual significa que los regímenes servirían no sólo para reflejar los intereses de los Estados, sino también para caracterizar o modificar a su vez tales intereses.<sup>70</sup> Zangl está convencido de que así lo es: “Los Estados no actúan por consiguiente a base de intereses dados, sino que es precisamente dentro de los regímenes internacionales

---

<sup>66</sup> Marx, 2005: 174 y 193

<sup>67</sup> *ibíd.*: [citado en Zangl]: 193 (traducción propia)

<sup>68</sup> Salomón (en base a Ruggie 1998: 856) afirma que “el constructivismo no es [aún] una teoría de las relaciones internacionales [...]”, pero recalca sin embargo que “está empezando a presentar [...] una alternativa válida a las explicaciones neorrealistas y neoliberales [...]”. Salomón, 2002: 38

<sup>69</sup> Zangl, 2003: 135 (traducción propia)

<sup>70</sup> *ibíd.*: 136

donde los intereses mismos se convierten en objeto de actuación”.<sup>71</sup> Las afirmaciones de Zangl se podrán ver confirmadas bajo el hecho de que para Keohane, como se ha dicho en este capítulo, los regímenes internacionales sirven para tratar problemas que los mismos miembros definen y redefinen en negociaciones comunes estrechamente coordinadas y “en oposición a los temas que se tratan separadamente y de manera descoordinada”.<sup>72</sup> La crítica del constructivismo social ha modificado desde los 90 definitivamente la teoría de regímenes internacionales, además que esta teoría ya no se limita más a la formulación racional de Keohane, asegura Zangl. La teoría de regímenes ya no hace referencia a intereses de Estados dados, más bien se ha impuesto en la investigación disciplinaria de las Relaciones Internacionales la definición constructivista de que los regímenes internacionales, de cara a materializar los intereses de los Estados miembros, pueden ser constitutivos”, es decir los intereses de los Estados pueden cambiar dentro de los regímenes siempre y cuando se argumente su actuación.<sup>73</sup> Existe por ende un consenso general entre los autores constructivistas en que “los autores neorrealistas o institucionalistas neoliberales se han ocupado casi exclusivamente de las reglas regulativas y demasiado poco de las constitutivas, esenciales para entender los aspectos intersubjetivos de las relaciones internacionales”.<sup>74</sup>

Creo junto con los constructivistas que Keohane ha desarrollado una teoría de regímenes internacionales con variables más (neo)realistas y (neo)institucionalistas dejando de lado otros enfoques teóricos como los afirmados por los constructivistas, pero aun así pienso que lo hizo con la intención de distinguir su punto de vista neoliberal con el de los realistas e institucionalistas. Sin embargo, es cierto que Keohane no logró distanciarse completamente del realismo, esto es cuando en repetidas veces apunta (o advierte) que sea como fuere los Estados aceptarán de manera egoísta y racional las leyes regulativas y no harán muchos esfuerzos en cambiar los regímenes existentes. Por el contrario, la tendencia sería que es preferible mantenerlos redefiniendo las reglas y/o las áreas temáticas, por miedo a supuestas represalias.

Las críticas a la teoría de regímenes internacionales pueden darse desde diferentes escuelas teóricas de las Ciencias Sociales y Políticas y las Relaciones Internacionales, pero debido al límite de páginas para la presente tesis considero conveniente finalizar este capítulo

---

<sup>71</sup> Zangl, 2003: 136 (traducción propia)

<sup>72</sup> Keohane, 1988: 85

<sup>73</sup> Zangl, 2003: 137 (traducción propia)

<sup>74</sup> Salomón, 2002: 42

con varios cuestionamientos, cuyas requeridas respuestas ayudarían a entender el porqué de los pronunciamientos recientes en favor de un cambio de las leyes regulativas establecidas en los regímenes internacionales de drogas, y si se quiere, de una derogación de éstas. El desarrollo de la teoría de regímenes internacionales desde distintos puntos de vista por parte de los autores de corrientes neo-realistas, neo-liberalistas y socialconstructivistas ha sido imprescindible para comprender la demanda y el mantenimiento de estos conjuntos de principios, normas y reglas que rigen sobre diferentes áreas políticas a nivel mundial. La teoría de regímenes internacionales, tal y como ha sido desarrollada por Keohane, entre otros, si bien corresponde en gran parte a la Real Politik, no arroja las suficientes respuestas aprovechables para un Estado miembro que quiere dictar medidas propias dentro o fuera del régimen, sobre todo cuando la cooperación sigue siendo “ineficiente”. Por el contrario, Keohane ve la “defección” de un Estado como una amenaza y no prevé: ¿cómo un país miembro puede (por ejemplo) retirarse de un convenio internacional sin que esto genere una mala reputación y/o una amenaza para él y para los demás miembros? Keohane parte de la premisa de que un Estado no va dar “nunca” tal paso. Además no examina cuáles son los intereses de la sociedad en un determinado campo político. Por tal motivo no logra anticipar un eventual evento político como el que se está dando hoy día respecto al tema de las drogas ilícitas. La decadencia de EE.UU. a partir de 1970 señalada por Keohane se ha acelerado en los últimos años por razones político-económicas que se mencionarán cortamente en la tercera parte de la tesis. Para muchos países latinoamericanos miembros del régimen ha llegado el momento de redefinir el liderazgo político en los asuntos internacionales sobre drogas. Ni EE.UU. ni Europa ni otros países poderosos miembros del régimen internacional de drogas tendrán la capacidad de frenar, en un momento dado, los movimientos “emancipativos” gubernamentales que miran hacia un cambio fundamental del actual régimen, todo esto bajo principios éticos y morales y mediante la exigencia de que una política internacional de drogas debe ajustarse de una manera más humana a la realidad. El ejemplo Uruguay ratifica lo afirmado.

Por último, comparto, pero de manera parcial y a vista de hoy, la suposición de Keohane de que los Estados Unidos seguirán siendo un actor político fuerte y por ende las futuras relaciones internacionales no podrán ignorar lo importante que ha sido y será “el legado de la hegemonía norteamericana”.<sup>75</sup> EE.UU. ha sido en efecto uno de los miembros más poderosos en las relaciones internacionales, asimismo en el tema de las drogas ilícitas.

---

<sup>75</sup> Keohane, 1988: 303

EE.UU. sin embargo se ha olvidado o se abstenido de evaluar la política internacional de drogas de los últimos 50 años y por tanto no quiere reconocer su ineficiencia. De tal modo que esto está fortaleciendo moral y políticamente más a los países de América Latina, cuyos actuales gobernantes han decidido comenzar con dicha evaluación. Debido a ello se pretende examinar cuál es el interés nacional o regional respecto a las drogas y cómo América Latina o cada Estado individual puede actuar de otra manera dentro o fuera del régimen internacional de drogas y si es necesario sin el apoyo de un hegemón. Después de todo estoy de acuerdo con los argumentos socialconstructivistas de que estos debates no pueden darse sólo entre gobiernos. ¿dónde están representados los intereses de la población civil? Es indispensable tener en cuenta estos actores civiles y otros no gubernamentales para diseñar una política de drogas más humana y menos represiva. De hecho el debate sobre drogas a nivel gubernamental en América Latina ha sido finalmente promovido y sostenido por actores no gubernamentales que reclaman el derecho y el deber de cada Estado latinoamericano en promover políticas alternativas más eficientes y con más expectativas de éxito que las actuales.

# SEGUNDA PARTE. 100 AÑOS DE PROHIBICIÓN MUNDIAL DE DROGAS. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL ANTIDROGAS

## CAPÍTULO 1. Historia de la prohibición

El presente capítulo no analizará la historia general de las drogas.<sup>76</sup> Esto no significa que se deje de lado la historia de la prohibición que rige sobre las drogas en la actualidad. La historia de la prohibición de drogas ha estado caracterizada por un movimiento pendular, así lo describe Manjón-Cabeza: “[...] a unos períodos de permisión han seguido otros de represión, para volver después a la libertad, y adentrarnos finalmente en la época más dura de prohibición en la que nos hayamos ahora”.<sup>77</sup> El movimiento pendular se basa inicialmente en dos momentos claves: paganismo y libertad de consumo frente a cristianismo y represión del consumo. En Mesopotamia, Grecia, Roma y China el consumo de bebidas era libre, aunque bajo un control de calidad del producto (Código de Hammurabi), en Roma no existía ni la persecución ni el castigo contra algunos consumidores de opio, pero sí había intervención estatal para regular su precio. A diferencia de la época pagana, en donde las drogas no eran de carácter maligno, en la época cristiana, en Roma especialmente, se produce una represión penal bajo el mando del emperador Caracalla pasando éste a prohibir el consumo mediante la percepción de que las drogas constituyen un “crimen contra la salud pública”. Luego, en la Edad Media el cristianismo vincula el uso de las drogas al satanismo y la brujería.<sup>78</sup> Después del descubrimiento del continente americano este pensamiento sigue siendo el mismo. Los españoles satanizan el consumo de hoja de coca por parte de los aborígenes americanos, y se ignoran igualmente los beneficios sanitarios que producen las plantas. Para los colonizadores, mascar hojas de coca representaba un acto repugnante que no parecía familiarizarse con la religiosidad cristiana.<sup>79</sup> Siglos más tarde estas plantas de hoja de coca pasarán a formar parte del invento de miles de drogas de laboratorio llevado a cabo en el siglo XIX por científicos europeos en un momento de revolución de la medicina occidental.

---

<sup>76</sup> Uno de los más reconocidos y citados expertos en esta materia es Antonio Escotado, ver: Antonio Escotado. Historia general de las drogas, 5a. ed., Madrid, 2002.

<sup>77</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 27

<sup>78</sup> *ibíd.*: 29

<sup>79</sup> Gootenberg, 2010: 21-22



### **1.1. El boom científico del siglo XIX**

Entre el siglo XVII y XIX la libertad de consumo de drogas vuelve a cobrar importancia. El impulso hacia ello proviene de “la difusión del pensamiento renacentista que coloca al hombre en el centro del Universo y se afana en la búsqueda de las verdades científicas”.<sup>80</sup> La búsqueda de nuevas drogas se convierte en una tarea imprescindible a causa de la aparición de nuevas enfermedades como el insomnio, neurosis, inestabilidad emocional y abatimiento, al mismo tiempo que la investigación se ve favorecida por el liberalismo, el desarrollo de la química orgánica y la aparición de la etnobotánica. Como resultado se inventan nuevas drogas llamadas morfina en 1806, codeína en 1832, cocaína en 1860, heroína en 1883 y los barbitúricos en 1903, de venta libre en las farmacias y que son consumidas por “gente de todo tipo y clase social a la que no se estigmatizaba”.<sup>81</sup>

El boom científico al que quiero referirme es al de la cocaína, considerada la primera “droga moderna”, como afirma Gootenberg en su libro “La invención de la cocaína”. De acuerdo con el autor, los primeros científicos arribados en el continente americano (Perú) en la década de 1850, y con el propósito de investigar acerca de los extraordinarios efectos de la hoja de coca, fueron Paolo Montegazza, famoso fisiólogo y neurólogo italiano, señalado de ser uno de los primeros en extraer una sustancia de la hoja de coca y de incluirla en su investigación médica, y el botánico Richard Spruce. Ya en 1805 se había extraído el primer alcaloide del opio, descubrimiento que motivó la búsqueda de otras plantas como la hoja de coca. A finales de la década de 1850 emprenden las primeras investigaciones científicas financiadas por la misión naval austríaca Novara que recibe desde el nuevo continente suministros de hojas de coca, las cuales son analizadas en los años 1858-1860 por investigadores como el químico austríaco-alemán Albert Niemann, quien descubre por primera vez el principal alcaloide de la hoja llamado cocaína.<sup>82</sup> El verdadero boom científico, médico y comercial de la cocaína comienza sin embargo a partir de 1884, año en que el austríaco Carl Köller, oftalmólogo, descubre el primer anestésico local verdaderamente efectivo y cuando, debido a ello, las más poderosas compañías farmacéuticas del momento como E. Merck en Darmstadt (Alemania) o Parke-Davis & Company en Detroit (Estados Unidos) emprenden la tarea de importar grandes cantidades de hojas de coca para sus investigaciones. También es en el año 1884 cuando el austríaco Sigmund Freud (más tarde

---

<sup>80</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 30

<sup>81</sup> *ibíd.*: 27, 30-31

<sup>82</sup> Gootenberg, 2010: 23

padre del psicoanálisis), amigo de Carl Köller, publica su ensayo de 26 páginas “*Über Coca*” -“*Sobre Coca*”-, mediante el cual hace mención de los usos terapéuticos que se pueden llevar a cabo con la coca y la cocaína. Freud veía en la cocaína un estimulante general capaz de curar toda clase de malestares estomacales y digestivos, para tratar el asma y para su uso como anestesia local. Él estuvo inicialmente a favor de su uso medicinal, aunque más tarde se echara atrás.<sup>83</sup> Hoy día se sabe que Freud hizo uso personal de la cocaína para su investigación.

El boom científico fue protagonizado también a través de experimentos hechos por Alfredo Bignon, el olvidado farmacéutico peruano con raíces francesas, el cual hacía parte de un nuevo movimiento intelectual al que estuvo relacionado con el estudio nacional de la coca y la cocaína en el Perú.<sup>84</sup> Gootenberg: “No quisiera sugerir que el movimiento peruano que en el siglo XIX descubriera la coca en su propio territorio haya sido un mero reflejo de la *cocamanía* que atravesaba Europa y los Estados Unidos. Por el contrario, aunque no hay duda de que el aumento en la atención internacional que la hoja de coca disfrutó a partir de la década de 1850 contribuyó a elevar su legitimidad en casa, los peruanos se aproximaron a la droga con sus propias y, en muchos casos, complejas perspectivas”.<sup>85</sup> En el año 1885 se crea la Comisión de Cocaína de La Academia libre de Medicina encomendada a la evaluación de técnicas y terapias de producción de cocaína. La comisión fue presenciada por doctores como D.L. Villar, Miguel F. Colunga entre otros. En 1888 se crea la Comisión de Coca, con el objetivo de comercializar la hoja de coca peruana, a esta comisión perteneció también el botánico peruano y decano de Ciencias de la Universidad Miguel Colunga y José A. De los Ríos, en la época vicedecano de la Facultad de Medicina. Gootenberg anota que estas comisiones tenían como objetivo “legitimar los estudios científicos nacionales”.<sup>86</sup>

A comienzos del siglo XX el comercio mundial de las drogas se encontraba completamente legalizado y las drogas se vendían libremente en las farmacias y droguerías del continente europeo, americano y asiático, tanto que Perú exportaba en el año 1905 desde sus 24 fábricas más de 10 toneladas de cocaína anuales, de las que 7 tenían como destino Alemania. Los alemanes dominaban el comercio internacional de la cocaína, su tecnología aportada a los estudios nacionales de Bignon en el Perú favorecían la sencilla producción

---

<sup>83</sup> Gootenberg, 2010: 24-26

<sup>84</sup> Entre sus experimentos se encuentra el invento primitivo de la fabricación de cocaína practicado hoy día por diferentes personas de manera ilegal en los países andinos, en especial en Colombia.

<sup>85</sup> Gootenberg, 2010: 27

<sup>86</sup> *ibíd.*: 42-43

campestre del producto. Este momento de expansión de cocaína significó para Perú una bonanza económica nacional situando la coca y la cocaína como el quinto producto de exportación más rentable del país.<sup>87</sup>

## **1.2. El camino a la prohibición mundial de drogas**

Como se explicaba anteriormente, la permisión de las drogas ha estado siempre acompañada por la prohibición de estas mismas. La prohibición de las drogas vigente tiene sus antecedentes en la primera mitad del siglo XX. Hasta 1905 la industria legal de las drogas se comprendía como un “laissez faire” o “laissez passer”, “sin regulaciones sanitarias o restricciones de ningún tipo, con amplia disponibilidad de sustancia y libre publicidad de las mismas [...]”<sup>88</sup>, aunque con la intervención del estado cobrando grandes impuestos de los cuales a fin de cuentas la mayoría de los regímenes europeos de la época dependían para su mantenimiento. La historia de la prohibición de las drogas contemporánea comienza en los Estados Unidos, más concretamente durante el descubrimiento de las nuevas drogas farmacéuticas. Algunos expertos opinan que todo comienza cuando las élites estadounidenses califican las drogas como sustancias peligrosas para la salud, estableciendo restricciones y prohibiciones e ignorando al mismo tiempo los ingresos impositivos que se dejaban de recaudar. Otros ponen de relieve que “el auge de la política prohibicionista es otra especie de imperialismo, ya no europeo, sino norteamericano, y en especial, de los sectores puritanos<sup>89</sup> que habían ganado fuerza al interior de los Estados Unidos”.<sup>90</sup> Siguiendo este hilo argumentativo, “la historia es definida desde el interior de los Estados Unidos. En ese país, los cuestionamientos de naturaleza esencialmente moral que habían estado presentes con anterioridad en el ideario de organizaciones como el Prohibition Party (1869), la Sociedad para la Supresión del Vicio (1873) o el Anti-Saloon League (1895), paulatinamente van obteniendo respaldo político y económico. Al consolidarse como política dominante en esa nación, siguen su expansión por todo el mundo.”<sup>91</sup> Cabe señalar sin embargo que estas organizaciones principalmente se dedicaban a luchar contra el consumo y abuso del alcohol y

---

<sup>87</sup> López B., 2011: 65-66 y 96

<sup>88</sup> ibíd.: 98

<sup>89</sup> El puritanismo es entre otros una doctrina religiosa procedente de emigrantes ingleses que pertenecían a una secta de Inglaterra, y que „por la austeridad de sus principios habían merecido el nombre de puritana“. Ver Muñoz Robles, 2012: 45

<sup>90</sup> López B., 2011: 99

<sup>91</sup> ibíd.: 99

su posterior esclavitud; y en cuanto a las drogas se sabe que en la época de su creación “no había ningún problema de abuso de drogas que atajar”.<sup>92</sup> Muñoz Robles hace hincapié en que la reacción prohibicionista fue más bien una respuesta a la pérdida de poder de jerarquía calvinista, a causa del desencadenamiento de “la primera gran cruzada moral: el movimiento temperante”<sup>93</sup> [...]” Pues, según el autor: “la moral puritana insistió en la sobriedad, más no en la abstinencia, en la idea de autocontrol más que en la represión absoluta de los apetitos. La historia de los movimientos temperantes comienza cuando el puritanismo original ya había desaparecido, y las posturas sobre la abstinencia total pueden explicarse por el socavamiento del poder de la vieja elite [sic] social, económica, política y religiosa tras la Independencia.”<sup>94</sup>

La creación de nuevas prohibiciones contra las drogas fue impuesta dentro de los Estados Unidos durante el siglo XX y estuvo marcada de efectos racistas contra trabajadores inmigrantes. Se les culpaba de desplazar a trabajadores blancos por su mano de obra barata: “Contra la marihuana se arremete porque la traen los mexicanos y la consumen los peligrosos músicos negros; contra el opio, porque lo fuman los chinos, también mano de obra barata y muy molesta para los sindicatos; contra la cocaína, porque la consumen los negros, las víctimas favoritas del racismo en Estados Unidos”.<sup>95</sup> Pero el aspecto racial no fue el único fundamento que motivaba a los prohibicionistas en la creación de nuevas leyes contra el consumo y comercio de las drogas. El motivo también ha sido económico y político: el primero, porque los farmacéuticos y médicos luchaban por obtener el derecho exclusivo de impartir las drogas, al igual que se pretendía acabar con la competencia de curanderos, matasanos y herboristas. El segundo, porque Gran Bretaña y la China se peleaban por el control del comercio del opio, disputa que, como se dará a conocer más tarde, “Estados Unidos supo ver y aprovechar”.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 34

<sup>93</sup> “A temperance movement is a social movement urging reduced or prohibited use of alcoholic beverages. Temperance movements typically criticize excessive alcohol use, promote complete abstinence [...] or pressure the government to enact anti-alcohol legislation or complete prohibition of alcohol“. Ver: [http://en.wikipedia.org/wiki/Temperance\\_movement](http://en.wikipedia.org/wiki/Temperance_movement) [ Consultado: 31 ago. 2013].

<sup>94</sup> Muñoz Robles, 2012:46

<sup>95</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 43

<sup>96</sup> ibíd.: 34

### 1.2.1. Primer intento entre China y los Estados Unidos

El primer intento de generar una prohibición internacional de drogas se hizo a través de la reunión de Shangái el día 26 de febrero de 1909 con el propósito de limitar el comercio del opio, cita que no prosperó en absoluto, ya que, según Manjón-Cabeza, “los representantes europeos no entendían por qué Estados Unidos quería establecer una prohibición fuera de sus fronteras”. De hecho se pretendía no sólo restringir el comercio, argumentando que no se debería exportar opio a países cuyos regímenes por ley propia no lo permitieran, sino también el uso no médico y la práctica de fumar opio.<sup>97</sup> Estados Unidos y China fueron los países que convocaron a la reunión de Shangái. El interés tanto de Estados Unidos como la China en una prohibición mundial tenía que ver con la percepción de que las drogas significan un problema para la sociedad y el desarrollo humano y económico.

Antes de examinar el interés que tenía la China en aceptar la propuesta de los Estados Unidos, explicaré brevemente los acontecimientos sucedidos poco antes en ese país. China, (país autónomo que vivía de sus propios inventos, razón por la cual no le interesaba tener relaciones comerciales con Gran Bretaña, los padres de la industria moderna), tuvo sus primeros contactos con las drogas a través de la llegada de un mercado ilegal de opio fomentado por la East Indian Company británica desde el siglo XVIII. Gran Bretaña exportaba desde la India Opio hacia China en la búsqueda de un negocio comercial. Una cantidad de habitantes chinos sería muy pronto adicta al opio, efecto que obligó rápidamente a China a prohibir mínimamente su contrabando, y más aún cuando éste estaba acabando con las divisas nacionales generando también un problema social gravísimo entre la población.<sup>98</sup> Desde 1729, con el emperador manchú Yun-cheng, China ya tenía prohibido el comercio del opio con los europeos, pero otorgando permisos de cultivo local de la planta. Con la llegada del emperador Chia-ching se recrudece la prohibición, pasando ya no sólo a prohibir la importación de la amapola, sino también a suprimir el cultivo local en todo el territorio chino. Como también se muestra en la actualidad, la prohibición dictada entonces por Chia-ching “no medró el consumo, ya fuertemente arraigado entre la población, pero sí sirvió para incentivar de forma notable el contrabando”.<sup>99</sup> Además, la prohibición estuvo acompañada de medidas represivas dirigidas no solamente a perseguir a los contrabandistas, sino también a los fumadores y dueños de fumadores de opio, aplicando la pena de muerte a todo el que

---

<sup>97</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 35

<sup>98</sup> Uribe. „Historia de Inglaterra – Cap. 11 La Guerra del Opio en China, expansión del imperio inglés en: <https://www.youtube.com/watch?v=R1NKsr0Fz-k> [Consulta: 31 ago. 2013]

<sup>99</sup> López B., 2011: 92

tuviera que ver con esta droga. Así las cosas, en el siglo XIX se presentan dos grandes batallas entre China y Gran Bretaña, por un lado, porque China prohíbe la importación del opio a su país, y por el otro, porque el negocio británico se ve desarticulado por esta orden. La primera así llamada Guerra del Opio estalla en 1838 cuando 1.400 toneladas de cargamento de opio son arrojadas al mar por orden del mandarín Lin Tse-hsú. La guerra librada hasta 1842 concluyó con una victoria británica y obligó a China, a través del Tratado de Nanking, ceder a Gran Bretaña la península de Hongkong<sup>100</sup>, pasando ésta a formar parte de la colonia británica (hasta su devolución a China en el año 1997), y cubriendo al mismo tiempo el libre comercio del opio hacia la China. Sin embargo, dado que hacia finales del siglo XIX china importaba más de cinco toneladas de opio, la emperatriz Tseu-hi decide quitarle el negocio a los traficantes ingleses (East Indian Co.) legalizando la importación y el consumo imponiendo un arancel de 5%. Para la década de 1890 China registraba además una producción propia de cultivo de adormidera cubriendo un 85% de su demanda interna.<sup>101</sup> La lucha por la regulación de la producción y el consumo de la marihuana hoy día en muchas regiones del planeta se fundamenta en una similar argumentación.

Continuando con el caso Shangái, a la China le convenía la propuesta de Estados Unidos de restringir el comercio del opio, ya que así podía prohibir completamente las importaciones por parte de los británicos (acabando definitivamente con el único mercado que los ingleses imponían a la China). Pero también para sanear considerablemente su economía.<sup>102</sup> De acuerdo con Manjón-Cabeza “Estados Unidos supo ver el descontento chino en relación con esas importaciones de opio que contradecían las prohibiciones que quería imponer el Gobierno chino de consumir la sustancia en su territorio; se apostó del lado de China y ofreció su ayuda para controlar ese tráfico”.<sup>103</sup> Cabe añadir finalmente que el interés de los Estados Unidos era además “mostrarse como una nación poderosa en el concierto de las naciones, sobre todo frente a otras potencias occidentales”, viendo a China como su mejor socio para aquella intención.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> López B., 2011: 92

<sup>101</sup> ibíd: 92-93

<sup>102</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 35

<sup>103</sup> ibíd.: 35

<sup>104</sup> Galán; Guerrero, 2008: 64

## 1.2.2. Conferencias internacionales

Después del intento fallido de Shangái se celebraron tres conferencias internacionales. Las conferencias tuvieron lugar en la Haya los años 1911, 1913 y 1914, no hubo mayor asistencia ni verdaderos resultados. Hasta 1919 sólo cinco de los cincuenta y ocho firmantes habían cumplido con lo acordado.<sup>105</sup> Lo que se conoce como la Convención de la Haya (ver gráfica 3), que unos la datan a 1912 (López 2011) otros a 1914, fue en su esencia una recomendación presentada ante los países asistentes de cara a controlar la producción, distribución y consumo de las principales drogas del momento, el opio, la morfina y la cocaína, como también el alcohol y el tabaco. Uno de los que más le apostaban a este experimento era el diputado Herbert Hoover, quién años más tarde se convertiría en el presidente n° 31 de los Estados Unidos.<sup>106</sup> Con la creación de la Sociedad de Naciones en 1919 nace el prohibicionismo mundial de drogas, favorecido y perseguido desde los Estados Unidos, afirma Manjón-Cabeza. El artículo 23 del pacto contiene lo siguiente: “Los miembros de la Sociedad ...confiarán a la Sociedad la inspección general de la ejecución de los acuerdos relativos a la trata de mujeres y de niños y al tráfico del opio y demás drogas perjudiciales”.<sup>107</sup> El Tratado de Versalles de 1919 fue aprovechado para incluir la prohibición de las drogas. Debido al interés de juego respecto a un tratado de fin de guerra y reparto de territorios, la prohibición pasó bastante despercebida y no fue ni discutida ni rechazada.<sup>108</sup>

Gráfica 3: Reuniones, conferencias y acuerdos internacionales sobre drogas a principios del siglo XX

<b>Título</b>	<b>Fecha/Lugar</b>
Reunión de Shangái	26 de febrero de 1909, Shangái
Conferencias internacionales	1911, 1913, La Haya
Convención Internacional del Opio o Convención de la Haya	1912 o 1914, La Haya
Tratado de Versalles	1919, Versalles

<sup>105</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 38

<sup>106</sup> ibíd.: 38

<sup>107</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 38

<sup>108</sup> ibíd.: 38-39

(Art. 23)	
Convención de Ginebra	1925, Ginebra
Convención para Limitar la Fabricación y Reglamentar la Distribución de Drogas Estupefacientes y Protocolo de Firma	13 de julio de 1931, Ginebra
Convención para la Supresión del Tráfico Ilícito de Estupefacientes Nocivos y Protocolo de Firma	26 de junio de 1936, Ginebra

Fuente: elaboración propia según los datos en Manjón-Cabeza, 2013, p. 38 y 48; y Lopez Betancourt, 2011, pp. 101-102.

Arana, en su libro *“Drogas, legislaciones y alternativas”*, afirma que desde el momento en que nace la prohibición los “principios básicos del control de las drogas no han cambiado [...]”.<sup>109</sup> En efecto, esto se ve marcado en las listas de drogas ilícitas que aumentan cada vez que culminan las conferencias mundiales sobre drogas. En un principio se hablaba de tres drogas (el opio, la morfina y la cocaína). Con la Convención de Ginebra de 1925 la lista recogería también la heroína y el cáñamo<sup>110</sup>, y a lo largo de la primera mitad del siglo XX la lista incluiría además drogas sintéticas farmacéuticas con efectos psicoactivos como las anfetaminas, metanfetaminas, barbitúricos, tranquilizantes, hipnóticos, sedantes, opiáceos sintéticos como la metadona, ansiolíticos, y el LSD.<sup>111</sup>

### **1.2.3. Las Convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas: El actual régimen internacional de control de drogas ilícitas**

Las drogas de uso no médico y no científico han sido sometidas a un control jurídico internacional traducido en las tres convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas que rigen en la actualidad (ver gráfica 4). El artículo 44 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes<sup>112</sup> constata que con la entrada en vigor de la Convención, los instrumentos

<sup>109</sup> Arana, 2013 [citado en Arana; Husak; Sheerer]: 30

<sup>110</sup> Nombre de la fibra de la planta de cannabis sativa

<sup>111</sup> López B., 2011: 105

<sup>112</sup> Del verbo latino stupefacere (aturdir, paralizar). Narcótico que causa estupor o que te deja estupefacto. Sustancias que producen efectos psicoactivos y las cuales están indicadas en las listas I y II de la Convención de 1961



anteriores serán abrogados o bien sustituidos. Estos son entre otros los ya anteriormente mencionados en la gráfica 3 del capítulo anterior, desde la Convención Internacional del Opio en adelante.<sup>113</sup> Con la Convención Única de 1961 se ha pretendido “limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos y hacer frente al tráfico de drogas mediante la cooperación internacional encaminada a disuadir y desalentar a los traficantes de drogas.”<sup>114</sup> Para su ejecución, los países firmantes de la Convención Única están obligados, según el Art. 4, a “[...] dar cumplimiento a las disposiciones de la presente Convención en sus respectivos territorios [...]” y a “[...] cooperar con los demás Estados en la ejecución de las disposiciones de la presente Convención [...]”.<sup>115</sup>

Cuando se firma la Convención a fines de los años 50 no se registraba un problema serio respecto a las drogas. El historiador Antonio Escohotado explica que en el momento en que se firma el acuerdo internacional “el consumo no médico de opiáceos, cocaína, marihuana y drogas sintéticas no era una cuestión importante en las relaciones internacionales”.<sup>116</sup> Lo que había era una “pequeñez del problema”, pues “calculando el número de personas civilizadas que consumen opio, heroína, cocaína y cáñamo, la prohibición es un éxito”, especifica el autor para la época.<sup>117</sup> Cabe añadir al respecto otros datos importantes que llevan a Escohotado a calificar correctamente de ridículo el proyecto prohibicionista de los últimos 50 años: El número de consumidores entre Europa y Norteamérica no pasaba de los 200.000 y el número de sentencias en EE.UU. entorno a la posesión de heroína no llegaba ni al millar, razón por la cual es también incomprensible para el autor el lanzamiento de la Narcotics Control Act.<sup>118119</sup> Elías Neuman se refiere también a este estado de “pánico” anotando que “la convención fue ratificada por múltiples Estados que, como el nuestro [EE.UU.], no tenían al tiempo de tal ratificación (1963) – ni tienen hoy- problemas severos, morbosos o incontrolables en materia de consumo de drogas”.<sup>120</sup>

---

<sup>113</sup> Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

<sup>114</sup> *ibíd.*

<sup>115</sup> *ibíd.*

<sup>116</sup> Escohotado, 2010: 30-31

<sup>117</sup> *ibíd.*: 144

<sup>118</sup> El NCA de 1956 imponía por primera vez cinco años de cárcel por la primera implicación amenazando con pena de muerte a quienes vendan heroína a un menor de edad. Ver. López B., 2011: 103

<sup>119</sup> Escohotado, 2010: 137

<sup>120</sup> Neuman, 1997: 14

Gráfica 4: Actual régimen internacional de drogas ilícitas

<b>Título</b>	<b>Fecha/Lugar</b>
Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes	30 de marzo de 1961, Nueva York
Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971	21 de febrero de 1971, Viena
Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ílicito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988	20 de diciembre de 1988, Viena

Fuentes: elaboración propia

El ambiente prohibicionista que surge en la década de 1950 tiene que ver con la influencia de expertos en temas de adicción que conformaban el Comité de Expertos en Drogas Adictivas, ocho expertos, cuyo resultado en 1953 es el de calificar todas las drogas arriba mencionadas de peligrosas, porque según el comité “inducían una conjunción de hábito, tolerancia y dependencia física”.<sup>121</sup> Cuatro años más tarde el mismo comité, después de tener que retomar las investigaciones a causa de protestas, concuerda en 1957 que “las drogas prohibidas producían ‘adicción’, y las no prohibidas simple ‘hábito’”.<sup>122</sup> La hoja de coca, tradicionalmente consumida hace miles de años por indígenas del continente americano, se encontrará así mismo incluida en las listas de la Convención Única, hecho que es rechazado con razón por el actual presidente de Bolivia Evo Morales (ver parte III). El Art. 49, inciso 2e de la Convención Única indica lo siguiente: “La masticación de la hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención [...]” Este plazo expiró hace ya décadas. No ha de sorprenderse que sucediera lo mismo con el cannabis, también reducido a su uso médico y científico: “El uso del cannabis para fines que no sean médicos y científicos deberá cesar lo antes posible, pero en todo caso dentro de un plazo de 25 años a partir de la entrada en vigor de la presente Convención [...]” (Art. 49, 2f).<sup>123</sup> A fin de cuentas, “esta prohibición sobre sustancias que ni siquiera crean

<sup>121</sup> Escohotado, 2010: 141-142

<sup>122</sup> ibíd.: 141-142

<sup>123</sup> Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

dependencia -a hoja de coca-, o solamente crean dependencia psíquica, que no física – cannabis y sus derivados-, supone una imposición y un atropello a las peculiaridades sociales y culturales de determinados pueblos, y no tiene nada que ver con la preocupación por la salud de la humanidad”<sup>124</sup>, puntualiza Arana.

Paralelamente al discurso crítico de médicos surge también en los años 50 una masa de movimientos de grupos intelectuales y artistas entre otros, los cuales harían parte de lo que en los sesenta se conociera en Estados Unidos como los movimientos contraculturales o movimiento psiquedélico<sup>125</sup>. Como destaca López Betancourt, “en el marco de este movimiento psiquedélico, el consumo de drogas como marihuana y LSD<sup>126</sup>, adquiere connotaciones como mecanismo de liberación individual, revolución social y lucha política”.<sup>127</sup> En efecto, drogas como la marihuana y el LSD fueron imprescindibles dentro del movimiento pacífico e inofensivo de hippies que rechazaban el uso de la violencia y la guerra de Vietnam. La preocupación a causa del Movimiento Contracultura llevó a EE.UU. a promover la prohibición de más drogas incluyendo el LSD en el siguiente Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas en febrero de 1971. Ya no se hablaba entonces de sustancias estupefacientes como en la Convención Única sino de sustancias psicotrópicas<sup>128</sup>, aunque sin especificar la diferencia de ambas denominaciones.<sup>129</sup> También se cambia el término toxicomanía por uno más acorde: “estado de dependencia”.<sup>130</sup> El Convenio de 1971 incluía ahora una gran lista de sustancias prohibidas, divididas en cuatro listas<sup>131</sup>. La primera hace referencia a sustancias sin ningún uso médico ni científico (como la coca y cocaína), la segunda incluye sustancias con algunos usos médicos, la tercera contiene sustancias con bastantes usos médicos y finalmente la cuarta habla de sustancias con muchos usos médicos o científicos.<sup>132</sup> Ese mismo año, para ser exactos el 17 de junio de 1971, el entonces presidente de EE.UU. Richard Nixon hizo un llamamiento a su pueblo, que no pasaría desapercibido por la comunidad internacional. Nixon se refería, en su “percepción personal”, al abuso de las

---

<sup>124</sup> Arana, 2013: 41

<sup>125</sup> psique de mente o alma y délico de manifiesto

<sup>126</sup> LSD es una droga de invento suizo (Albert Hofmann en 1938) que tiene como efecto una modificación en el estado de conciencia y en la percepción sensorial, que produce efectos alucinógenos y de euforia, pero que no causa hábito ni peligros para la salud. Manjón-Cabeza, 2012: 51-52

<sup>127</sup> López B., 2011: 103-104

<sup>128</sup> Psique de mente y tropo de tornar. Son drogas que manifiestan una acción selectiva sobre la psiquis. Ver: Giorlandi, 1995: 63-67.

<sup>129</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 49 y 52

<sup>130</sup> Arana, 2013: 41

<sup>131</sup> Consultar las cuatro listas en López B., 2011: 47 y ss

<sup>132</sup> Escotado, 2010: 161

drogas como “el enemigo número uno de los Estados Unidos”. También es en ese momento que nace la metáfora hoy día conocida como “la guerra contra las drogas” acuñada por Nixon y retomada años más tarde por el presidente Ronald Reagan. Nixon afirmaba entonces lo siguiente: “Americas public enemy number one in the United States is drug abuse. In order to fight and defeat this enemy, it is necessary to wage a new, all-out offensive”.<sup>133</sup> A partir de ese momento la “guerra contra las drogas” se convierte en un asunto serio al interior de los Estados Unidos y también en otros Estados del continente americano, los cuales se han comprometido a luchar contra las drogas prohibidas. Más adelante analizaré las estrategias militares internacionales que se llevarán a cabo a lo largo de los años setenta, ochenta y noventa a nivel internacional, sin encontrar un fin de estas en lo que va del nuevo milenio, y las cuales están desde su inicio condenadas al fracaso.

Los países productores de las drogas son los más perjudicados por la “dictadura” de estas luchas. Según Escohotado, “la década de los ochenta representa, sin duda, el mayor esfuerzo institucional jamás hecho para reprimir el uso de drogas ilegales [...]”.<sup>134</sup> Debido a ello se lleva a cabo en el año 1988 el tercer y hasta ahora último acuerdo internacional sobre asuntos de drogas: la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. El objetivo ahora es “[...] hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tengan una dimensión internacional.” (Art. 2, inciso 1).<sup>135</sup> Los estados pasarán por consiguiente a criminalizar y perseguir toda la cadena relacionada con las drogas ilícitas, desde el cultivo, la producción y distribución, hasta la posesión y su consumo. Se hace énfasis especialmente en la persecución y el control de la cocaína, que, por motivo de su aumento de tráfico en la década de los ochenta, significa una gran amenaza para los habitantes de los Estados Unidos y el resto del planeta.

La última Convención se diferencia finalmente de las dos anteriores en el sentido que, mientras las dos primeras se encargan de marcar el peligro que tiene para la salud física y moral de la humanidad el hecho de consumir drogas, la Convención de 1988 “resalta las repercusiones políticas, económicas y culturales del tráfico ilícito de sustancias denominadas estupefacientes y psicotrópicas”.<sup>136</sup> Arana se lamenta y califica como “oportunidad perdida”

---

<sup>133</sup> Leer el discurso completo en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3047> [Consulta: 04 sept. 2013]

<sup>134</sup> López B., 2011 [citado de Escohotado]: 105

<sup>135</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988

<sup>136</sup> Arana, 2013: 43

que la Convención de 1988 no haya servido para emprender una evaluación sobre las consecuencias de las drogas registradas hasta ese momento.<sup>137</sup> A fin de cuentas este acuerdo internacional ha significado un endurecimiento al máximo de las penas “y las medidas de persecución del ilícito tráfico de drogas, al grado de llegar a puntos controversiales, en los que en aras de la guerra contra las drogas, se comprometen derechos y garantías individuales”.<sup>138</sup> Vale la pena concluir este capítulo enfatizando en que, como se analizará a continuación, la radicalización de la política internacional antidrogas desde la década de los ochenta hasta hoy “[...] ha llevado a algunos lugares de Iberoamérica a una situación insostenible y a un derramamiento de sangre insoportable”.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Arana, 2013: 50

<sup>138</sup> López B., 2011: 105

<sup>139</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 53

## **CAPÍTULO 2. Balance de 50 años de „guerra contra las drogas“ en América Latina**

De cara a analizar la política internacional antidroga realizada en América Latina bajo el pretexto de una “guerra contra las drogas” considero necesario examinar de forma cronológica aquellas estrategias militares comandadas desde los Estados Unidos y realizadas por agentes estatales de América Latina. A finales de los setenta la demanda de drogas ilícitas comienza a crecer en los Estados desarrollados, principalmente en los Estados Unidos. Las drogas más representativas en aquel decenio eran la marihuana, la heroína, el LSD y los barbitúricos y “el consumo de cocaína apenas revestía una relevancia secundaria dentro del universo de la drogadicción [...]”.<sup>140</sup> Sin embargo, en los ochenta surge una gran demanda desde EE.UU. y una gran oferta de cocaína desde los países andinos, Perú, Bolivia y Colombia. Mientras los gobiernos posteriores a Nixon (1969-1974), Gerald Ford (1974-1977) y Jimmy Carter (1977-1981), concentraban su política antidrogas en temas de prevención, educación y tratamiento (políticas “blandas”), el gobierno de Ronald Reagan (1981-1989) marcaba el comienzo de una política de “tolerancia cero” respecto a las drogas ilícitas, explica Álvarez Gómez.: “La década de 1980 fue el período de la revolución neoconservadora, patrocinada desde la presidencia de Ronald Reagan [...], el cual emprendió una fuerte ofensiva para restablecer la moralidad de la nación y por lo cual, en materia de drogas, se caracterizó por una legislación severa, el incremento de los medios policiales y el fortalecimiento de los mecanismos de aplicación de la ley. La oposición radical al uso de drogas se convirtió en una cuestión ética”.<sup>141</sup> Desde la presidencia de Ronald Reagan, la producción, el tráfico y consumo de drogas ilícitas, en especial la cocaína, representan una gran amenaza para la seguridad nacional del gobierno estadounidense, motivo por el cual se dictan desde allí injustificadas “guerras” militarizadas contra el tráfico de drogas. Los Estados Unidos siempre han liderado hegemónicamente las políticas antidrogas a nivel internacional. Como ya se ha constatado en los capítulos anteriores, desde la creación de la prohibición EE.UU. ha establecido instrumentos de vigilancia, persecución y penalización a nivel mundial. Ahora bien, como correctamente lo resume Álvarez, “Estados Unidos ha lanzado y promovido la guerra contra [sic] mundial contra las drogas que tiene lugar en los países de origen de las mismas. Así, la guerra se ha concentrado en los países andinos (producción) y en México (tránsito) y ha implicado el despliegue de las Fuerzas Militares para asumir la destrucción de

---

<sup>140</sup> Álvarez G., 2011: 273-274

<sup>141</sup> *ibíd.*: 272-274

plantíos, interdicción de cargamentos y actividades de seguridad pública, así como la destinación de ingentes recursos en concepto de asistencia militar durante las dos últimas décadas”.<sup>142</sup>

## **2.1. Las primeras estrategias militares en territorio latinoamericano**

Durante la administración de Richard Nixon se produjo el primer intento fallido de interdicción de drogas ilícitas hacia los Estados Unidos. En 1969 se llevó a cabo la Operación Interceptación de forma unilateral por EE.UU., mediante la cual se dictó un cierre de la frontera con México con el propósito de evitar el ingreso de drogas ilícitas al país del norte. El control estricto de veinte días, en donde se alcanzaron a revisar 4,5 millones de personas en sus automóviles, provocó no sólo un estancamiento del tráfico vial, sino que conllevó también graves perjuicios para los comerciantes en ambos lados de la frontera, en donde la mercancía, en especial frutas y verduras se fueron pudriendo causando pérdidas millonarias no reparables. México, indignado por esta actuación norteamericana, respondió con la Operación Dignidad, la cual se basaba en un boicot comercial prohibiendo el paso de sus nacionales que pretendían hacer compras en el país del norte. En ambos lados de la frontera se hizo sentir la indignación. Debido a ello y después de veinte días de “requisa” estricta, la Operación Interceptación había fracasado. Pero si bien el intento policial de incautar la droga ilícita tuvo resultados mínimos, Estados Unidos logró mediante esta desencadenada Operación Interceptación presionar a México para que llevara a cabo operaciones militares propias en contra de la producción y el tráfico de drogas ilícitas.<sup>143</sup> Pienso que es probable que de cara a este intento fallido, Estados Unidos haya decidido cambiar de estrategia antidrogas optando más bien por financiar fuera de sus fronteras una “guerra contra las drogas”.

### *Operación Cóndor*

En los años setenta se producen las primeras operaciones militares (ver más adelante gráfica 5), impuestas por los Estados Unidos a los países productores de drogas ilícitas (México y Colombia en un principio). Para cuya realización y cumplimiento se firman convenios bilaterales, los cuales son financiados en gran parte por EE.UU. Neuman apunta que “en esos convenios, pactados para el emprendimiento de luchas solidarias, quien manda es siempre el más fuerte. Y el más fuerte es quien indica cuál es el enemigo [...]”.<sup>144</sup> Manjón-

---

<sup>142</sup> Álvarez G., 2011: 285

<sup>143</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 209-210

<sup>144</sup> Neuman, 1997: 51

Cabeza añade: “[...] la bilateralidad existe solo porque se sientan dos a la mesa, pero la relación sigue siendo asimétrica y manda la unilateralidad”.<sup>145</sup> A principios de los setenta se efectúa entonces la primera gran ofensiva militar en territorio mexicano conocida como la Operación Cóndor. Este plan antidrogas lanzado oficialmente por el gobierno mexicano de José López Portillo en enero de 1971, plan que se mantuvo hasta el año 1987, tenía como objetivo único la erradicación como también la fumigación de cultivos de marihuana y opio con herbicidas como el Paraquat<sup>146</sup>, el control del tráfico y la captura de narcotraficantes.<sup>147</sup> La Drug Enforcement Administration DEA, agencia creada en el gobierno de Nixon en 1973 para coordinar y perseguir las políticas antidrogas de EE.UU. en el extranjero, se estrenaba ahora mismo apoyando este operativo.<sup>148</sup> Cabe hacerse en este momento las primeras preguntas elementales respecto a estos operativos militares: ¿Se logró mermar el cultivo de marihuana y opio?, ¿se logró con este proyecto establecer el control del narcotráfico ilícito tal y como la captura de grandes narcotraficantes? Efectivamente la operación tuvo como resultado, en un corto plazo, la reducción de la siembra ilícita de marihuana y opio. Sin embargo, en la medida que se persigue este objetivo se producen importantes violaciones a los derechos humanos contra la población, generando además un desplazamiento y encarcelamiento de campesinos. Los verdaderos narcotraficantes no son capturados, pues estos se trasladan a otro lugar desde donde siguen produciendo y distribuyendo la droga ilícita:<sup>149</sup> “Efecto globo”.<sup>150</sup> Además, debido a la fumigación con herbicidas, la marihuana importada de México causó también graves daños en la salud de varios jóvenes en la ciudad de Nueva York.<sup>151</sup> Luis Astorga, sociólogo y experto mexicano en materia de drogas, resume finalmente la fallida operación antidroga de la siguiente manera: Para la Operación Cóndor “se destinaron alrededor de diez mil militares para la destrucción de cultivos en los estados del noroeste del país, Sinaloa, Durango y Chihuahua. No fue capturado ni un solo líder importante de las organizaciones del tráfico de drogas, pero si fueron llevados a prisión

---

<sup>145</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 212

<sup>146</sup> Altamente tóxico y dañino, para las personas, los animales y las diversas plantaciones, utilizado en la guerra de Vietnam. En Estados Unidos se prohibió su utilización debido a su gran toxicidad y nocividad. Arana, 2013: 46

<sup>147</sup> Álvarez G., et al., 2011: 246

<sup>148</sup> López B., 2011: 155

<sup>149</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 211

<sup>150</sup> Desplazamiento geográfico de las cosechas, de la violencia y al mismo tiempo de las organizaciones criminales de una región a otra, de un país a otro. En la actualidad „[...] la guerra de Estados Unidos contra las drogas [...] ha servido para empujar a los capos de la droga a mudarse de Colombia a México, y ahora de México a Centroamérica“. Blanco; et al, 2011: 44

<sup>151</sup> Neuman, 1997:50



muchísimos campesinos de las tierras de esa parte del país”.<sup>152</sup> Las estrategias militares durante los últimos 30 años no han tenido y no tendrán repercusión alguna en el control definitivo del tráfico ilícito de drogas. Las drogas tal y como su tráfico no desaparecerán jamás, siempre habrá oferta y demanda o viceversa. La lucha militar contra el narcotráfico ilícito produce violencia, más de la que se generaría sin una intervención militar. Por ahora cabe constatar que la Operación Cóndor pasará a ser la primera estrategia con apoyo financiero y militar estadounidense que en su intento por controlar la producción y el tráfico de drogas ilícitas se convierta en el primer fracaso de la así denominada “guerra contra las drogas”.

### *Operación Fulminante*

Mientras perduraba en México la Operación Cóndor, en Colombia de 1978 se llevó también a cabo la Operación Fulminante en la zona caribeña de La Guajira. Al Igual que en México, el objetivo consistía en acabar con la siembra y distribución de la marihuana. Con la represión militar en México, Colombia se había convertido a fines de los setenta (aunque de manera temporal) en el mayor productor y exportador de marihuana hacia los Estados Unidos<sup>153</sup>. Este hecho se debió al desplazamiento del cultivo de las drogas ilícitas hacia otras regiones, en este caso hacia Colombia, efecto ya mencionado arriba como el “efecto globo”. El presidente colombiano de la época Julio César Turbay ordenó a las Fuerzas Armadas Colombianas realizar aquella operación militar, cuya duración se extendió hasta marzo de 1980. Como resultado “exitoso” se hace referencia a unas 10.000 has de marihuana destruídas y a un decomiso de 3.500 t de este cultivo.<sup>154</sup> Vale la pena sin embargo explicar que, si bien el tráfico de marihuana, y a su vez la bonanza “marimbera” de la época, fue de alguna manera “arrinconado” y quasi controlado por las entidades antidrogas en México y Colombia, la corta duración de este boom se produjo más bien por culpa de la aparición de una nueva planta de marihuana sin semillas<sup>155</sup> más potente y que comenzaba a cultivarse ya en los Estados Unidos. Este hecho tuvo como consecuencia una (pequeña) pérdida en el negocio ilícito para

---

<sup>152</sup> Astorga, 2011: 224

<sup>153</sup> Vargas V., 2011: 207

<sup>154</sup> *ibíd.*: 207-208

<sup>155</sup> La marihuana en la Sierra Nevada de Santa Marta se venía sembrando en cambio con semillas traídas por hippies norteamericanos que la transportaban hacia Florida en avionetas al mando de pilotos de la guerra de Vietnam. Thoumi [citado de Caballero 2000], 2009:119

los traficantes colombianos, quienes hasta ese entonces ya habían consolidado, sin depender de traficantes extranjeros, sus propias redes de exportación.<sup>156</sup>

### **2.1.1. El surgimiento de traficantes de cocaína**

Las estrategias militares contra el cultivo de marihuana y opio en México y Colombia han causado la aparición de un nuevo mercado de drogas ilícitas: el mercado de la cocaína. Considero necesario hacer de antemano tres preguntas elementales entorno al (re-)nacimiento de este mercado (ilícito) de cocaína: ¿cuándo, cómo y por qué surge este contrabando ilegal? Se podría escribir todo un trabajo científico examinando estas preguntas. No obstante procederé a responderlas brevemente. Después de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas es el marco institutivo bajo el cual se llevan a cabo acuerdos multilaterales en diferentes áreas de interés económico y político a nivel internacional. Dentro de esta institución se gesta el primer régimen internacional de control de drogas, al cual pertenecen hoy 183 naciones. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes revive el prohibicionismo de la primera mitad del siglo XX, exhibiendo el peligro que tienen las drogas prohibidas para la salud del ser humano. Ahora bien, lo que quiero poner de relieve es que éste régimen prohibicionista, junto con el que se firmaría 10 años más tarde, es la causa y el origen del aumento de la demanda y del consumo de drogas “blandas” ilícitas en los años 60 y la posterior demanda de drogas más “duras” en los años 70 y 80, como se analizará durante este capítulo. A mi juicio, la prohibición generó la demanda ilegal y la oferta ilegal; la prohibición condujo a la represión y la represión condujo al nacimiento de nuevos actores ilegales, los cuales finalmente crearon “sin sentimientos” más consumidores o más adictos. Así las cosas, la represión que tuvo el cultivo de la marihuana y el opio en México y Colombia en los setenta generó, sin duda alguna, por un lado un “resultado positivo” en cuanto a los esfuerzos de los Estados Unidos: la oferta de marihuana, heroína y otras drogas disminuyó sustancialmente después de las operaciones militares arriba mencionadas y paralelamente se combatió al interior de los Estados Unidos la famosa “French Connection” encargada de distribuir drogas como la heroína y el LSD. No obstante, el “éxito” de la prohibición y represión se vió esfumado después de que se gestara un nuevo mercado de cocaína capaz de atender la caída de la demanda ilegal que se presentó por medio de estas estrategias represivas. Gaviria y Mejía apuntan con razón que “la caída en la oferta [de estas

---

<sup>156</sup> Thoumi, 2009:54

drogas ilícitas] le abrió espacio al surgimiento de la cocaína”.<sup>157</sup> El surgimiento del tráfico ilegal de cocaína se presenta entonces en un momento en que las políticas antidrogas estadounidenses consiguen con “éxito” reducir tanto la demanda ilegal como la oferta ilegal de la marihuana y el opio. Pero, así como se mostró con la prohibición del alcohol en EE.UU. de los años 20, la prohibición y represión mundial de drogas lo que hasta el día de hoy ha alcanzado es crear, incrementar y fortalecer cada vez más las organizaciones narcotraficantes ilegales. Es decir, la represión requiere de la prohibición y el narcotráfico ilegal de ambos fundamentos. La prohibición del alcohol entre 1920 y 1932 en EE.UU. (Ley Seca o Ley Volstead) propició el crecimiento de grupos ilegales o mafiosos como Al Capone, el cual pasó a dominar el negocio ilegal del alcohol. La prohibición y represión de la marihuana hizo por consiguiente que surgieran delincuentes clandestinos capaces de suministrar cualquier droga prohibida.<sup>158</sup>

En un principio fueron unos ciudadanos chilenos los primeros traficantes de cocaína. Sin mucha experiencia en el negocio, pero con cierta codicia, los traficantes se encargaban de comprar la hoja de coca a campesinos andinos, procesaban la cocaína posteriormente y la enviaban hacia EE.UU. mediante “mensajeros espontáneos, reclutados entre viajeros de clase media”.<sup>159</sup> A este negocio lucrativo se adhirieron otros traficantes de perfil bajo: cubanos radicados en EE.UU, argentinos, italianos y otros más. Resulta sorprendente hoy por hoy mencionar que el diario colombiano El Tiempo publicara en mayo de 1974, en uno de sus primeros reportes sobre el tráfico de cocaína, que ciudadanos estadounidenses, argentinos, chilenos, italianos y venezolanos habían sido detenidos en el aeropuerto El Dorado de Bogotá mientras intentaban burlar los controles de seguridad con el fin de transportar cocaína hacia EE.UU. Estos traficantes ya habían establecido una red de contrabando en la zona sur de Colombia.<sup>160</sup> Según Escotado, altos funcionarios cubanos “anticastristas” en el exilio, pertenecientes al derrocado gobierno de Batista fueron los primeros detenidos en EE.UU. por traficar ilegalmente con cocaína, si bien que la relación con la CIA hizo que la condena fuera revocada, sobre todo “cuando el departamento de Justicia es informado de que son

---

<sup>157</sup> Gaviria; Mejía, 2011: 2

<sup>158</sup> Las razones por las que se derogó la Ley Seca en 1932 tienen que ver con el gran aumento de la criminalidad en las calles de Chicago, ya que se registraban muertes violentas en los enfrentamientos con la policía y graves daños en la salud por la venta ilegal de alcohol adulterado. Los agentes federales perseguían a Al Capone por ser declarado mayor distribuidor de alcohol, pero estas operaciones no lograron mermar ni la venta de alcohol ilícito ni menos capturar a los responsables criminales. Al Capone es finalmente llevado a cárcel pero solo por un delito fiscal. Manjón-Cabeza, 2012: 41-42

<sup>159</sup> Gaviria; Mejía, 2011: 2-3

<sup>160</sup> *ibíd.*: 3

“importantes para el interés nacional”. Escohotado agrega además que “diez años más tarde este nexo funciona con la *Contra* nicaragüense, financiada por carteles colombianos a cambio de introducir en Estados Unidos avionetas cargadas de cocaína [...]”.<sup>161</sup> La agencia DEA hace en aquel entonces referencia a un capo de la cocaína llamado Alberto Sicilia-Falcón, anticastrista infiltrado por la CIA, que renovaba su pasaporte en Cuba y actuaba clandestinamente en México con un carné de agente especial de Gobernación; este sujeto además escondía sus dineros en bancos suizos y rusos.<sup>162</sup> Musalem Nazar, médico salubrista e investigador, el cual mantiene en secreto las identidades de sus informantes, llama la atención con la siguiente afirmación: “La leyenda negra dice también que fueron los militares quienes, durante los oscuros años 80 que, siguiendo las enseñanzas de anti-insurgencia entregadas a oficiales chilenos por la CIA en la Escuela de las Américas de Panamá, introdujeron, estimularon e hicieron crecer el comercio de la pasta base<sup>163</sup> en los cinturones marginales de las grandes ciudades chilenas, posiblemente con el doble fin de enriquecerse y reconvertir las redes políticas rebeldes en redes de narcotráfico [...]”.<sup>164</sup> Es importante señalar en este momento que entre los primeros traficantes latinoamericanos de los años 70 se encuentran también integrantes del gobierno del General Bánzer en Bolivia, dictador que pasó igualmente por la Escuela de las Américas de Panamá.<sup>165</sup> La relación de las Fuerzas Armadas con el tráfico de coca y cocaína se verá más tarde protagonizada aún más por el General Luis García Meza Tejada. Éste derroca a la primera presidenta de Bolivia en la historia, Lidia Gueiler Tejada (supuestamente pariente lejana) el 17 de julio de 1980 mediante un golpe de Estado apoyado financieramente por Roberto Suárez Gómez<sup>166</sup> conocido como el “el rey de la cocaína” de Bolivia, según afirma su propia mujer Ayda Levy en su recién publicado libro “El rey de la cocaína”.<sup>167</sup> Suárez fue supuestamente durante años el mayor proveedor de droga de Pablo Escobar y del Cartel de Medellín. La DEA calculaba sus ingresos ilegales en unos 400 millones de dólares anuales. Él era un ganadero y propietario de una flota de avionetas con las que personalmente se encargaba de transportar carne desde sus aislados ranchos. Suárez, según su mujer quien lo acompañaba a todas partes y conocía personalmente (al menos de

---

<sup>161</sup> Escohotado, 2000: 171

<sup>162</sup> *ibíd.*: 190

<sup>163</sup> Similar al Crack, conocida en Latinoamérica como bazuco, sirve también como materia prima para la cocaína.

<sup>164</sup> Musalem N., 2011: 73-74

<sup>165</sup> Bernal; et al., 2011: 174-175

<sup>166</sup> Primo hermano del ministro del interior Luis Arce Gómez en la dictadura de García Meza. A finales de los ochenta la DEA le coloca una trampa y Suárez es llevado a prisión en 1988, sale en 1996 y muere 4 años más tarde a causa de un paro cardíaco

<sup>167</sup> Levy, 2012: 50-51

vista y saludo) a Pablo Escobar y Rodríguez Gacha, después de darse cuenta del gran negocio de la coca y cocaína se convirtió muy rápidamente en el “intermediario de largo alcance entre los productores de coca bolivianos y los compradores colombianos, al transportar las hojas de coca a las plantas procesadoras.”<sup>168</sup> Los narcotraficantes colombianos no fueron los primeros involucrados en el contrabando de cocaína. Sin embargo, si bien estos no fueron los primeros en transportar cocaína hacia el exterior, la gestación de mafias o carteles de cocaína colombianos, como el Cártel de Medellín y Cali pocos años después, produjeron un fuerte cambio en el manejo “hegemónico” del mercado mundial de cocaína ilícita desde finales de los años 70 hasta su aniquilación en los 90. De acuerdo con Thoumi, la aparición de estas mafias se debe a que las redes de narcotráfico colombianas, como arriba mencionado, habían ganado ya experiencia con la marihuana y se vieran luego capacitadas de suministrar la nueva droga demandada desde los países desarrollados: “Los colombianos se dieron cuenta de que la cocaína ofrecía muchos mejores dividendos. Comenzaron a comprar e importar pasta de coca y base de cocaína de Bolivia y Perú y a procesarla para exportarla como cocaína. Organizaron redes de distribución fuera del país materializando así el *boom* de la cocaína”.<sup>169</sup> Así las cosas, los grandes capos del Cartel de Medellín y Cali, Pablo Escobar y Los hermanos Orejuela respectivamente, se convertirían a partir de los ochenta en los señores de la cocaína a nivel internacional. Su actuación violenta haría que nadie más que ellos se entrometa en el negocio de la cocaína.

### *El boom de la cocaína*

A más tardar a principios de los 80 el comercio internacional ilícito de cocaína ya era dominado por narcotraficantes colombianos de diferentes partes del país. Se dieron a conocer estructuras mafiosas como los así denominados Carteles de Medellín, integrado por Pablo Escobar, Carlos Lehder, Gacha y los Hermanos Ochoa entre otros; y de Cali, que era comandado por los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela. También existieron en Bogotá y en la Costa Caribe organizaciones mafiosas de narcotraficantes. La cocaína se exportaba principalmente a los Estados Unidos, pero también a España, por la comprensión del idioma y a Holanda, al ser tradicionalmente un país importador de hachís y heroína.<sup>170</sup> Los narcotraficantes colombianos ya contaban con redes de distribución en ambos continentes, puesto que había no pocos inmigrantes colombianos dispuestos a meterse en el negocio ilícito.

---

<sup>168</sup> Levy, 2012: 50-51

<sup>169</sup> Thoumi, 2009: 55

<sup>170</sup> García H., 2007: 126

De acuerdo con Tickner, García y Arreaza, a los carteles de la cocaína pertenecía además “una red de actores, entre ellos campesinos cultivadores, trabajadores, profesionales *freelance* (tales como químicos, pilotos, abogados, asesores financieros y sicarios<sup>171</sup>), y organizaciones especializadas en el transporte, lavado de dinero y procesamiento, los cuales desempeñaban funciones específicas dentro de una estructura piramidal”.<sup>172</sup> El problema del narcotráfico ilícito en los ochenta y noventa no sólo se presentaba en los países andinos, sino también en México, país que, aparte de ser productor, se convirtió desde los noventa en el más importante país exportador de cocaína hacia EE.UU. Los grandes problemas de narcotráfico en México en los años ochenta se deben a tres causalidades, de acuerdo con Chabat: “1] La exportación masiva de cocaína proveniente de Sudamérica (Colombia en especial) hacia Estados Unidos hizo de México lugar de paso y fortaleció los cárteles mexicanos (cuatro en particular: el de Juárez, Tijuana, Sinaloa y del Golfo); 2] las débiles instituciones policiacas y de justicia mexicanas fueron incapaces de controlar la corrupción exacerbada por el narcotráfico, y 3] el gobierno mexicano sostuvo, desde inicios del siglo XX, una política de tolerancia hacia el narcotráfico – paz narcótica – a fin de evitar la violencia extrema”.<sup>173</sup> En el caso colombiano se pudiera hablar más bien, en un principio, de una convivencia en lugar de una “guerra”. Tokatlian dice al respecto que “hay fases en que estamos en convivencia con el narcotráfico, el crimen organizado, el negocio de las drogas, y otras en que lo confrontamos. Esto ha sido la norma en Italia y Colombia, por ejemplo, y lo es hoy en México”.<sup>174</sup> Además, según su análisis, México, que se encuentra actualmente en “guerra” después de haber pasado por fases de convivencia y “guerra”, “dentro de poco va a entrar en otra fase de convivencia [...]”.<sup>175</sup>

La violencia que tiene lugar en los años 80 en Colombia a través de la intimidación y asesinato de funcionarios estatales por parte de los narcotraficantes colombianos, en especial del Cartel de Medellín, se genera alrededor del tema de la extradición. En 1978 el presidente colombiano Turbay de cara a colaborar con las entidades norteamericanas en la captura y condena de capos de las drogas ilícitas decide firmar un tratado bilateral de extradición, el

---

<sup>171</sup> Sicario es un asesino asalariado que protege en primer lugar a sus patrones y sus inversiones, pero que sirve también para intimidar a sus contrincantes, al Gobierno, la prensa y otros opositores. Thoumi, 2009: 55. El más temido de los sicarios de la época era John Jairo Velásquez Vásquez alias “Popeye”, señalado de ser el hombre de confianza de Pablo Escobar y el máximo jefe de sicarios del cartel de Medellín (mató personalmente a más de 300 personas y ordenó otras 3.000 muertes más). “Popeye” se entregó en 1992 a la Justicia colombiana, se esperaba que quedara libre a finales de 2013, pero el juez encargado lo rechazó.

<sup>172</sup> Tickner; García; Arreaza, 2011: 416

<sup>173</sup> Chabat, 2012: 250

<sup>174</sup> Tokatlian, 2011: 34

<sup>175</sup> *ibíd.*: 34

cual le permite a los Estados Unidos pedir en extradición a narcotraficantes colombianos. Al fin y al cabo no había nada más temible para un narcotraficante colombiano de esa época que ser condenado por los tribunales de los Estados Unidos. Pablo Escobar y los demás narcotraficantes crearon más tarde en respuesta a ello un grupo llamado los “no extraditables”. Su lema era: “preferimos una tumba en Colombia que una cárcel en EE.UU”. Tanto Pablo Escobar como Carlos Lehder<sup>176</sup>, al igual que otros patrones, injieren en el terreno político en aras de cuidar sus recursos y protegerse contra la persecución policial y su probable extradición a las cárceles de los Estados Unidos. Su intento de infiltración en la política se manifiesta de forma directa e indirecta. Pablo Escobar, por ejemplo, logró ingresar al Congreso mediante el apoyo brindado por los habitantes de Antioquia, su región natal. Entró como suplente de un congresista y la curul le servía de fachada. Carlos Lehder intentó hacer lo mismo en la ciudad de Armenia, impulsó un movimiento político nacionalista manchado de ideologías nazis<sup>177</sup>, pero no tuvo éxito. Thoumi aclara que “estos miembros del cartel de Medellín buscaron el poder directamente. Otros traficantes, incluido el Cartel de Cali, lo hicieron indirectamente. Confiaban en que ‘comprar’ políticos era una manera más eficiente de proteger sus recursos y sus redes que convertirse en políticos activos”.<sup>178</sup> Hay muchos expertos que dicen que fue un grave error de la mafia colombiana, en especial del Cartel de Medellín hacer “políticamente visible” su actuación ante la sociedad mediante un intento de infiltración en la política nacional. Gamboa apunta al respecto que: “las mafias ligadas al narcotráfico ganaron mucha influencia para poder realizar sus negocios pero se estrellaron con múltiples reacciones al intentar actuar políticamente”.<sup>179</sup> En efecto, después de haber conseguido pertenecer al Congreso de la República, Pablo Escobar es desafiado públicamente por el Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, quien lo acusaba de pertenecer a una red mafiosa de traficantes de cocaína. Debido a ello Escobar se vio obligado a dejar su cargo. Pero el impacto de este “despido” quedó reflejado en la segunda mitad de la década de los 80 y la primera de los 90. Escobar, bastante furioso, le hizo saber al pueblo colombiano las consecuencias que tenía que pagar al ser destituido del congreso. El 30 de abril de 1984 surge la noticia de que el ministro de justicia Lara Bonilla es asesinado por sicarios pertenecientes al Cartel de Medellín. A partir de entonces se dasató una “guerra” entre el Estado colombiano y los narcotraficantes del Cartel de Medellín. Mediante actos terroristas sistemáticos los

---

<sup>176</sup> Capturado el 4 de febrero de 1987 pasando a ser el primer narcotraficante colombiano extraditado a los E.U. Sigue bajo arresto.

<sup>177</sup> Thoumi, 2009: 61

<sup>178</sup> *ibíd.*: 61

<sup>179</sup> Gamboa, 2008: 86-87

miembros del Cartel de Medellín asesinaron a políticos, empresarios, periodistas, juristas, jueces, policías y académicos entre otros. Todos ellos pagaron con sus vidas por oponerse a estas organizaciones narcotraficantes ilegales.<sup>180</sup> Varios candidatos presidenciales asesinados a finales de los 80 habían sido también sentenciados a muerte por el Cartel de Medellín, ya que para Pablo Escobar estos estaban a favor de la extradición de narcotraficantes a los EE.UU. Los actos terroristas causaron una violencia desatada en las principales ciudades del país colombiano, convirtiéndose Medellín para entonces en la ciudad más peligrosa del mundo con una tasa de homicidios diarios de unos 444 por cada cien mil habitantes (cifra alcanzada en el año 1991 y 1992), de los cuales la mayoría fueron personas civiles inocentes. Finalmente, en el año 1993 se da de baja al máximo capo del Cartel de Medellín, Pablo Escobar. El Cartel de Cali, el cual ayudó a combatir el Cartel de Medellín, es también combatido años más tarde por agentes estatales con ayuda financiera y tecnológica de EE.UU.

## ***2.2. Estrategias militares contra el tráfico ilícito de cocaína en los últimos 25 años***

El aumento del tráfico internacional de drogas ilícitas, en especial el de la cocaína, ha sido considerado desde la presidencia de Ronald Reagan como un asunto de seguridad nacional para los Estados Unidos. La lucha contra la marihuana ya no era el objetivo principal de la política antidrogas estadounidense, a pesar de que con Reagan la marihuana volviera a ser satanizada por entidades oficiales. La heroína tampoco era el “enemigo número uno de los EE.UU.”, si bien su expansión se incrementó nuevamente desde 1988.<sup>181</sup> El principal objetivo desde Washington respecto a Latinoamérica es desde entonces combatir la oferta ilegal de cocaína proveniente de los países andinos (productores) y de México (tránsito).

Se dice que Nixon acuñó la metáfora de la “guerra contra las drogas”, pero Ronald Reagan “amplió el esquema y su alcance en 1986 al considerar el tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional”.<sup>182</sup> Reagan tuvo de hecho una percepción muy personal de las drogas, las veía como un enemigo contra los valores tradicionales, la moral y la grandeza de EE.UU. Se opuso al uso de aquellas, porque se trataba de una cuestión ética.<sup>183</sup> Su mujer Nancy Reagan apoyaba las iniciativas gubernamentales, se recorría las calles pregonando y abogando por un “No” al consumo de drogas. El lema que usaba, con el objetivo de crear un

---

<sup>180</sup> Thoumi, 2009: 55

<sup>181</sup> Escobedo, 2000, 188-189

<sup>182</sup> Astorga, 2010: 379

<sup>183</sup> Álvarez G., 2011: 265 y 270



ambiente de intolerancia hacia el consumo de drogas ilícitas, era convencer al ciudadano estadounidense a decir simplemente no, “*Just Say No*”.<sup>184</sup> Es cierto que en los setenta los consumidores de cocaína (clase alta en especial) tenían poco que temer, ya que no había castigo, ni estigma. Por el contrario, “la cocaína era percibida como la champaña de las drogas. Las fiestas en Manhattan comenzaban con Martinis y terminaban con ‘a hit of coke’”.<sup>185</sup> Además, para la época se registraban unos 5 millones de consumidores norteamericanos (“hombres de negocios, actores de Hollywood y estrellas de rock”<sup>186</sup> etc.) que adquirirían la cocaína bastante pura y fácilmente a precios asequibles. Escohotado explica que “la cocaína reaparece como droga ‘adultá’ e incluso ‘cortés’” y resalta además los pocos casos de intoxicación en aquel entonces: 80 muertes a causa de la heroína en San Francisco, 137 por barbitúricos, 553 por alcohol, 10 a través de anfetaminas y ninguna por cocaína”.<sup>187</sup> Sin embargo estos datos dejan de tener importancia alguna a comienzos de la década de los ochenta, cuando se expande el consumo de cocaína y surge también la droga “crack”, droga que deriva de la cocaína, la cual se vende a un precio muy económico, pero que por desgracia produce un “alto potencial de adicción debido a su grande absorción por parte del cuerpo”<sup>188</sup>. Cabe añadir que más tarde serán los grupos más marginados de la sociedad quienes comiencen a consumir la droga barata y dañina. Por otro lado, el desamparo de grupos negros y chicanos en los gobiernos de Reagen y Bush es impresionante: La tasa de desempleo de jóvenes se incrementa con Reagen y Bush hasta llegar casi al 50%, al mismo tiempo el salario mínimo no crece, por el contrario, alcanza el nivel más bajo desde el año 1955.<sup>189</sup> En el gobierno de Reagen se dicta en 1988 la Ley contra el abuso de drogas (Anti-Drug Abuse Act). Bajo esta ley no sólo se gesta una nueva Estrategia Nacional para el Control de la Droga, sino que se da a conocer el nacimiento de la Oficina para la Política Nacional de Control de la droga ONDCP (White House Office of National Drug Control Policy). A ella le pertenece un Zar antidrogas que se encarga de coordinar la política contra las drogas, tanto federal, nacional e internacionalmente (el actual coordinador es Gil Kerlikowske).<sup>190</sup>

---

<sup>184</sup> Escohotado, 2000: 182-183

<sup>185</sup> Gaviria; Mejía, 2011: 2

<sup>186</sup> *ibíd.*: 2

<sup>187</sup> Escohotado, 2000: 170

<sup>188</sup> Álvarez G., 2011: 274

<sup>189</sup> Escohotado, 2000: 182-183

<sup>190</sup> Álvarez G., 2011: 276

Gráfica 5: Estrategias militares estadounidenses contra el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas en América Latina durante los últimos 45 años

<b>Título</b>	<b>Fecha/Duración/Lugar</b>
Operación Interceptación	1969/20 días/ Frontera con México
Operación Cóndor	1971-1987/Noroeste de México
Operación Fulminante	1978-1980/ La Guajira, Colombia
Estrategia Andina	1989-1994/Región Andina
Anexo III	1990/Bolivia
Plan Dignidad	1998-2003/Bolivia
Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado - “Plan Colombia”	1999-/Colombia
Operativo Conjunto Michoacán	2006-2008
Iniciativa Mérida	2008-/México
Iniciativa Regional de Seguridad para América Latina	2008-/México-Centroamérica y el Caribe
Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe	2009-/Región Caribe

Fuente: Elaboración propia

Hace 26 años se aprobó en Viena la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Este último régimen internacional de control de drogas ilícitas es aceptado y tomado en práctica por todos los países de América Latina. En el preámbulo de la convención se expresa una profunda preocupación “por la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases

económicas, culturales y políticas de la sociedad”.<sup>191</sup> Según el artículo 2, párrafo 1 de la Convención de 1988 se exige a los países firmantes “hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que tengan una dimensión internacional”.<sup>192</sup> Ahora bien, durante las décadas siguientes tendrán lugar en varios países de Centro y Suramérica diferentes luchas y batallas sangrientas contra el cultivo, la producción y distribución de coca y cocaína. Como se exhibe en la gráfica 5 a partir de 1989, es decir durante los últimos 25 años, se intensificaron las estrategias militares con auspicio financiero estadounidense, especialmente en las regiones donde tradicionalmente se cultivan las principales plantas para la elaboración de las drogas sintéticas, comenzando por la Región Andina.

### *Iniciativa Andina*

Durante la administración de George Bush Senior (1989-1993) se impone a los países andinos la Iniciativa Andina o Estrategia Andina. Entre 1989 y 1994 se realizan en Bolivia, Perú y Colombia operaciones militares con miras, en especial, a reducir la “oferta” de las drogas ilícitas, erradicando cultivos de coca, destruyendo laboratorios de producción de cocaína y controlando su tráfico.<sup>193</sup> Los tres pilares de la Iniciativa Andina fueron: 1) erradicación de cultivos de coca (Bolivia y Perú), 2) interdicción del tráfico (Colombia), y 3) prevención del consumo de drogas.<sup>194</sup> Aquí comenzaba a “realizarse” en práctica el concepto de oferta-demanda desde el punto de vista norteamericano. Es decir para los Estados Unidos “si no existiesen plantaciones de coca no se podría elaborar la cocaína y, por ende, no existirían usuarios y consumidores”<sup>195</sup> en su país. La “guerra contra las drogas” es dirigida entonces contra la coca y la cocaína especialmente y por tanto contra los países que las producen.<sup>196</sup>

---

<sup>191</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988

<sup>192</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988

<sup>193</sup> Astorga, 2011: 225

<sup>194</sup> Castillo S., 2011: 39

<sup>195</sup> Neuman, 1997: 51

<sup>196</sup> *ibíd.*: 41

Gráfica 6: Cultivo de hoja de coca en la Región Andina

Años	Hectáreas cosechadas en coca				Distribución del área cosechada en coca %			
	Perú	Bolivia	Colombia	Total	Perú	Bolivia	Colombia	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)+(2)+(3)				
1985	90,370	33,165	13,500	137,035	0.66	0.24	0.10	1.00
1986	104,925	35,612	24,240	164,777	0.64	0.22	0.15	1.00
1987	108,800	40,360	22,500	171,660	0.63	0.24	0.13	1.00
1988	110,400	48,925	34,000	193,325	0.57	0.25	0.18	1.00
1989	120,400	52,900	42,400	215,700	0.56	0.25	0.20	1.00
1990	121,300	50,300	40,100	211,700	0.57	0.24	0.19	1.00
1991	120,800	47,900	37,500	206,200	0.59	0.23	0.18	1.00
1992	129,100	45,500	37,100	211,700	0.61	0.21	0.18	1.00
1993	108,800	47,200	39,700	195,700	0.56	0.24	0.20	1.00
1994	108,600	48,100	44,700	201,400	0.54	0.24	0.22	1.00
1995	115,300	48,600	50,850	163,900	0.70	0.30	0.31	1.00
1996	94,400	48,100	67,200	209,700	0.45	0.23	0.32	1.00
1997	68,800	45,800	79,500	194,100	0.35	0.24	0.41	1.00
1998 <sup>a</sup>	52,000	39,000	83,900	174,900	0.30	0.22	0.48	1.00

Fuente: Rocha García, UNDCP

<sup>a</sup> Promedio de la estimaciones oficiales de los gobiernos de Colombia y EE.UU.

La Iniciativa Andina contó con un presupuesto de alrededor de unos 2.000 millones de dólares, los cuales se repartían de la siguiente forma: 1.110 millones en ayuda económica y 1.040 millones en ayuda militar. Colombia fue el país financieramente más beneficiado de los tres,<sup>197</sup> convirtiéndose asimismo en el primer país latinoamericano con mayor recepción de ayuda financiera y asistencia militar estadounidense después del fin de la Guerra Fría.<sup>198</sup> La gran producción y exportación de cocaína desde Colombia (ver gráfica 7) puede explicar la importancia de EE.UU. en “beneficiar” financieramente más a Colombia. Pero tal y como lo pone en evidencia la gráfica 6 la Iniciativa Andina no fue un plan estratégico exitoso. Pues desde su inicio el cultivo de hoja de coca no se logró reducir sustancialmente. Comparando el número total de hectáreas cosechadas en coca del año 1989 (215.700 has) con el del año 1994 (201.400 has), las cosechas de hoja de coca en Perú, Bolivia y Colombia se redujeron en cinco años sólo en un total de 14.300 has. Por otro lado en Colombia el cultivo de coca aumentó, además porque en Perú “entre 1991 y 1994 se produjo un estancamiento de la producción [...]; lo que determinó el fin del ciclo de la producción peruana y un período de transición hacia el predominio de los grandes cultivos de coca en Colombia”.<sup>199</sup> A partir de 1992 Colombia empieza a dominar el cultivo de la hoja de coca desde territorios fronterizos como los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare. Pero lamentablemente estos

<sup>197</sup> Vargas V., 2011: 216

<sup>198</sup> Álvarez G., 2011: 278-279

<sup>199</sup> Soberón G., 2009: 189

“mega cultivos” ilícitos se producen “a costa de miles de campesinos y colonos en las cuencas colombianas”.<sup>200</sup> El impacto de la lucha contra la coca se ve ultimamente reflejado en el desplazamiento de los cultivos de un lugar a otro. Como lo indica la gráfica 6, si bien en Perú el cultivo cayó sustancialmente, de 129.100 has en 1992 a 52.000 has en 1998, en Colombia este se multiplicó por tres (por diez si se compara con la cifra del año 1985).<sup>201</sup>

Gráfica 7: El dominio de la exportación de cocaína desde Colombia

Años	Toneladas					Porcentaje (2)				
	Perú	Bolivia	Colombia	México	Total (1)	Perú	Bolivia	Colombia	México	Total
1985	12	37	184	12	245	0.05	0.15	0.75	0.05	1.00
1986	16	48	239	16	318	0.05	0.15	0.75	0.05	1.00
1987	20	61	306	20	408	0.05	0.15	0.75	0.05	1.00
1988	26	52	337	104	518	0.05	0.10	0.65	0.20	1.00
1989	29	58	348	145	581	0.05	0.10	0.60	0.25	1.00
1990	33	66	398	166	664	0.05	0.10	0.60	0.25	1.00
1991	36	73	438	182	730	0.05	0.10	0.60	0.25	1.00
1992	39	77	463	193	771	0.05	0.10	0.60	0.25	1.00
1993	30	61	366	152	610	0.05	0.10	0.60	0.25	1.00
1994	32	95	382	127	636	0.05	0.15	0.60	0.20	1.00
1995	34	102	340	204	679	0.05	0.15	0.50	0.30	1.00
1996	34	103	343	206	687	0.05	0.15	0.50	0.30	1.00
1997	32	96	352	160	640	0.05	0.15	0.55	0.25	1.00
1998	27	81	298	135	541	0.05	0.15	0.55	0.25	1.00

Fuente: Rocha García, UNDCP

Con la Iniciativa Andina, Estados Unidos, bajo el mando de Bush senior (1989-1993), quiso imponer por primera vez una estrategia militar que abarcara a toda una región, la Región Andina. De acuerdo Álvarez, EE.UU. necesitaba después de la Guerra Fría un “nuevo enemigo” en Latinoamérica. De tal modo que la “guerra contra el comunismo” en los Estados latinoamericanos sería a partir de ese entonces reemplazada definitivamente por la “guerra contra las drogas”, y para ello servirían las Fuerzas Armadas de América Latina.<sup>202</sup> De hecho, en 1990 se firma un pacto secreto entre el gobierno de Bolivia y los Estados Unidos conocido como Anexo III. Con ayuda financiera de los norteamericanos el presidente boliviano Jaime Paz Zamora le otorga a las Fuerzas Armadas Bolivianas la competencia infinita en la lucha contra las drogas. Como consecuencia de este acuerdo las zonas de cultivo de coca, los Yungas y el Chapare, se convierten en el blanco de la lucha contra las drogas y por

<sup>200</sup> Soberón G., 2009:190

<sup>201</sup> Contrario a la cifra de Rocha García en la gráfica 6, Soberón Garrido hace mención de unas 101.800 ha cosechadas en coca en Colombia en el año 1998. Asimismo apunta que fueron 190.800 has cultivadas en total entre los tres países productores. Soberón G., 2009: 205. Esto llama la atención ya que ambos autores toman los datos de la misma fuente, pero a lo mejor de diferentes informes.

<sup>202</sup> Álvarez G., 2011: 277-278

consiguiente en zonas altamente militarizadas.<sup>203</sup> Entre el período democrático de 1982 a 2003 las Fuerzas Armadas venían jugando un papel muy importante en la lucha contra las drogas en Bolivia. La lucha repercutió en tres fenómenos importantes: la injerencia norteamericana en asuntos internos; graves costos sociales a causa de violaciones a los derechos humanos; y un proceso de desinstitucionalización militar a largo plazo.<sup>204</sup> Es necesario hacer hincapié en un importante punto respecto al manejo hegemónico de esta estrategia estadounidense. La ayuda económica “estuvo supeditada a los resultados de la asistencia militar, es decir a una reducción significativa en el tráfico”. Estados Unidos creó una herramienta de presión, la “certificación”, es decir, si los países andinos no son consecuentes en la ejecución de la iniciativa y en el cumplimiento de las expectativas norteamericanas, serán “descertificados”, por consiguiente sancionados internacionalmente y castigados con el recorte de ayudas y beneficios comerciales con E.U.<sup>205</sup> La certificación unilateral desde los Estados Unidos ha sido un proceso que “deposita en las naciones productoras la carga de ‘ganar’ la guerra contra las drogas”.<sup>206</sup> Esta Ley de Ayuda Exterior de 1961 se vino a aplicar en la década de 1990 en Colombia, cuando se comprueba (“proceso 8 mil”) que el entonces presidente Ernesto Samper (1994-1998) había recibido dinero ilegal del Cartel de Cali para financiar su campaña electoral. Colombia fue “descertificado” y “castigado” económicamente. En 1996 el presidente Bill Clinton (1993-2001) ordenó la retención de la ayuda económica hacia Colombia. Empero, para recuperar la confianza y la ayuda económica de los Estados Unidos, el presidente Samper emprendió un durísimo programa de erradicación de cultivos y una campaña de persecución masiva contra el Cartel de Cali. Samper mismo reconoció que su “coparticipación” con el Cartel de Cali se debe a que “durante largos años hemos aprendido, por miedo o por ambición, a tolerar el tráfico de drogas[...]”<sup>207</sup>. No obstante, si bien en el marco de las operaciones “comejen” de 1995 y “conquista” de 1997 se erradicaron en el sur del país colombiano más de 35.000 hectáreas de coca y más de 11.000 de amapola, las estrategias militares fallidas provocaron un aumento de las drogas ilícitas, causando además serios costos políticos y sociales, planteados por los campesinos en sus marchas de protesta entre julio y septiembre de 1996.<sup>208</sup>

---

<sup>203</sup> Bernal C., et al., 2011: 178 y 187

<sup>204</sup> *ibíd.*:179

<sup>205</sup> Álvarez G., 2011: 276 y 278

<sup>206</sup> Manjón-Cabeza [citado de Husak], 2012: 207

<sup>207</sup> *ibíd.*: [citado de De Maillard]: 205

<sup>208</sup> Vargas V., 2011: 229-230

### *Plan Dignidad*

Durante la segunda gobernación del antiguo dictador Hugo Bánzer (1997-2001) se proclama en Bolivia en 1998 el Plan Dignidad, financiado por el gobierno del presidente Bill Clinton. Con este nuevo plan militar se intensificaron las operaciones militares en Bolivia. En un plazo de cinco años se quería erradicar por completo los cultivos de coca (unas 38 mil hectáreas), objetivo que es casi alcanzado en el año 2000 en la región del Chapare, pero que convierte por consiguiente a esta zona en la más militarizada del país con una presencia militar a finales del 2001 de unos 4.500 soldados de las Fuerzas Armadas.<sup>209</sup> Se presentaron violaciones a los derechos humanos. Castillo Siles afirma que culpa de esto es la Ley 1008 aprobada en 1998, la cual “justifica” los casos: “en 2000 se produjeron 82 heridos y 12 muertos; en 2001, 198 heridos y 7 muertos y en 2002, 214 heridos y 10 muertos”, y añade que “en estos tres años se aplicó con mayor violencia la llamada ‘política de coca cero’”.<sup>210</sup> Castillo enfatiza que la “guerra contra las drogas” en vez de concentrarse en el tráfico de estupefacientes se dirige contra la hoja de coca o mejor dicho contra los productores de hoja de coca. Las actividades represivas lo que han logrado es que se fortalezcan comprensiblemente los movimientos cocaleros de la región, hecho que se ve reflejado en el ascenso del dirigente cocalero Evo Morales a la presidencia en el año 2006. Con Evo Morales se emprende una política de “descolonización de lucha antidrogas”. Se diferencia entre coca y cocaína, defendiendo la primera y rechazando y calificando la segunda como una droga nociva para la salud.<sup>211</sup> En el Art. 384 de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia el Estado se compromete a proteger la hoja de coca por razones culturales, naturales y sociales: “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social [...]”. Además el artículo hace énfasis en que la coca “en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”.<sup>212</sup> En efecto, actualmente se lleva a cabo en Bolivia una “estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca”. Se trata de enfrentar la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, “pero en el marco del pleno respeto a los principios de soberanía y dignidad nacional, del respeto a los derechos humanos y la responsabilidad compartida a nivel internacional”.<sup>213</sup> Desde el 2006 Bolivia dejó de aceptar

---

<sup>209</sup> Bernal C., 2011: 179-181

<sup>210</sup> Castillo S., 2011: 40

<sup>211</sup> *ibíd.*:40-41

<sup>212</sup> Laserna, 2009: 17-18

<sup>213</sup> Castillo S., 2011: 40-41

operaciones militares financiadas desde Norteamérica, lo cual, según el viceministro de Defensa Social y Sustancias Controladas Felipe Cáceres, Bolivia mejoró la lucha contra las drogas después de la expulsión de la DEA en el 2008.<sup>214</sup> Como prueba de ello, se comparan las 41.835 operaciones antidrogas policiales con presencia de la DEA entre 1998 y 2008, donde se incautaron 77,6 toneladas de cocaína, con los 52.832 operativos entre el 2008 y 2013, donde se decomisaron más de 129 toneladas de cocaína.<sup>215</sup>

### *“Plan Colombia”*

A pesar del “desmantelamiento” de los principales carteles de cocaína, Cartel de Medellín y Cartel de Cali, Colombia seguía ocupando hacia finales de los 90 el puesto de máximo líder del tráfico ilegal de cocaína. Las Bacrim<sup>216</sup>, las FARC<sup>217</sup>, y otras organizaciones narcotraficantes, los actores más importantes en la cadena del tráfico internacional de cocaína, ostentaban un problema serio para el país. En un análisis político, Rojas, docente e investigadora del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, constata para aquella época lo siguiente:

*“El aumento exponencial de cultivos de coca [en la década de los 90] había convertido al país en el primer productor mundial de cocaína; el poder corruptor del narcotráfico había alcanzado las más altas esferas del gobierno deslegitimando el ejercicio de la democracia; el conflicto armado se recrudecía haciendo que el deterioro de los indicadores de seguridad alcanza niveles sin precedentes, y la economía estaba en franco declive. El país parecía ir a la deriva ante la mirada atónita de sus dirigentes y la preocupación de la comunidad internacional frente a la posibilidad de un colapso del estado colombiano”.*<sup>218</sup>

En 1999 Colombia y EE.UU. acuerdan el Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado (“Plan Colombia”), plan que permanece vigente hasta el día de hoy en Colombia y cuyo financiamiento ha sido de unos 9.000 millones de dólares en total. Una vez más Colombia se encuentra en la primera fila de la lista de los países latinoamericanos que mayor ayuda financiera estadounidense han recibido. Rojas resalta que, a pesar de que la visión colombiana se basaba en una estrategia de reconstrucción del estado y

<sup>214</sup> [http://vds.gob.bo/m\\_contenidoview.aspx?contenido\\_id=128&fuente=2](http://vds.gob.bo/m_contenidoview.aspx?contenido_id=128&fuente=2)

<sup>215</sup> [http://vds.gob.bo/Portal\\_productosview.aspx?contenido\\_id=62&cateId=24](http://vds.gob.bo/Portal_productosview.aspx?contenido_id=62&cateId=24)

<sup>216</sup> Nueva definición de las Bandas Criminales o Bandas Emergentes incluidos los anteriores paramilitares AUC

<sup>217</sup> “En los últimos años, al menos en algunas regiones, frentes de la guerrilla y los paramilitares se han unido para lograr beneficios de la industria ilegal de drogas. En algunas regiones se repartieron las áreas de cultivo de coca y amapola y el procesamiento de cocaína y heroína y vendían a las mismas redes de traficantes. En otros lugares, las FARC cuidan la producción de los paramilitares y les venden coca para que éstos la procesen y la vendan a los traficantes o la exporten ellos mismos”. Thoumi, 2009: 62

<sup>218</sup> Rojas, 2013: 114



de recuperación de la legitimidad (algo así como un “Plan Marshall”), los Estados Unidos optaron por reforzar la política antinarcoóticos “como fundamento para la resolución del conflicto armado<sup>219</sup> y la superación de la condición de fragilidad institucional y política”.<sup>220</sup> Pero ha de mencionarse en este instante que EE.UU. inicialmente limitó el uso de la ayuda financiera proporcionada exclusivamente a la lucha contra las drogas ilícitas, sin autorizar su uso para combates antisubversivos. Sin embargo, después de los actos terroristas del 11S la dirección política internacional de Washington cambiaría por completo. Pese a que los atentados terroristas en Nueva York habían sido efectuados por islamistas radicales, la estrategia militar estadounidense, bajo la consigna de una “war on terrorism”, se centraría de ahora en adelante también en gran parte del territorio latinoamericano. Para el Pentágono grupos ilegales como las FARC y el ELN, pero también paramilitares y en general narcotraficantes, debían ser identificados a partir de entonces como grupos terroristas internacionales. Antes de aquel atentado Thomas M. Barnett, un estratégico militar estadounidense de alto rango, profesor en el Warfare Analysis & Research Department, Center for Naval Warfare Studies, ya había señalado al islam radical mediante su “strategic vision” study como la principal amenaza para la potencia estadounidense, sabiendo además que su “enemy just wasn’t ‘sexy’ enough”. La principal amenaza mundial para el Pentágono ha sido después del 11S el terrorismo islamico, pero como se menciona arriba, esa parecía no ser la única. Posterior al 11S y después de comprobarse su teoría, como él mismo se autoalaba, Barnett propone un nuevo mapa mundial, con el cual se puedan captar los nuevos desafíos y las nuevas amenazas.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> Por conflicto armado se entiende no sólo un „conflicto en Colombia o un conflicto centralizador del proceso político, por ejemplo, entre la guerrilla y el Estado, sino un conjunto de conflictos e ilegalidades (como el narcotráfico y la llamada ‘parapolítica’) [...]”. Gamboa, 2008: 68

<sup>220</sup> Rojas, 2013:114

<sup>221</sup> Barnett, 2004: 121



El mapa diseñado por Barnett muestra un mundo dividido en dos partes, the Core and the Gap. No se trata de una división este-oeste o norte-sur, más bien su mapa muestra, según él, “which regions are functioning within globalization’s expanding web of connectivity and which remain fundamentally disconnected from the process”. Barnett está convencido de que “where globalization has spread, there you will find stable governments that neither require our periodic military interventions nor warrant our consideration as threats.”<sup>222</sup> Su receta “exporting securities” constata además que donde no existe seguridad estadounidense, “there you will find most of the violence in the world today: the Gap”.<sup>223</sup> Con este nuevo mapa neorrealista el Pentágono propone actuar en contra de los grupos “terroristas” dentro de lo que él denomina the Non-Integrating Gap. Según Barnett, EE.UU ha declarado alrededor de treinta grupos oficialmente como “terrorists groups”, de los cuales 31 operan sobre todo dentro del Gap. Paralelamente se hayan 19 de 23 Estados certificados por EE.UU. como “major drug producers” dentro del Gap. La mayor preocupación para Barnett es finalmente que “when all these main sources of Gap violence (rebels, smugglers, terrorists) begin to network with one another, therein lie some of the most difficult challenges in America’s global war on terrorism”.<sup>224</sup> Resulta curioso que en su mapa Barnett no haya incluido a México, ¿será porque México es miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés), y por lo tanto ya se encuentre “conectado” con el proceso de globalización, o porque Barnett sólo hace referencia a países hacia donde ya se había “exportado seguridad” estadounidense? Sea como fuere Barnett no logró o no quiso prever que también dentro del Functioning Core se encuentran actores narcotraficantes ilegales, o como él mismo los llama major drug producers, y que si bien estos son denominados por él como terroristas, entonces por qué no los incluye en su mapa? Se trata de las organizaciones narcotraficantes ilegales como el Cartel de Juarez, de Tijuana, de Sinaloa, del Golfo y otros más que ya vienen desarrollando su negocio ilegal desde la década de los ochenta y noventa. Claro que una inclusión de México en el mapa no tiene porque significar y justificar una “exportación de seguridad” ni mucho menos una militarización para el territorio mexicano como se presencia desde el gobierno de Calderón (aunque ésta se lleve a cabo con sus propios soldados y policías es sin embargo financiada por EE.UU.). Librar una “guerra contra el narco” no es lo mismo que librar una contra el “terrorismo islamico” o terrorismo

---

<sup>222</sup> Barnett, 2004: 121

<sup>223</sup> ibíd.: 239

<sup>224</sup> ibíd.:165

internacional. Pero la política estadounidense comete siempre el error de meter todo en el mismo saco.

Debido a los atentados del 11S y al análisis de Barnett, se puede decir que el electo presidente George W. Bush junior (2001-2009) estuvo sumamente motivado en llevar a la práctica una “guerra mundial contra el terrorismo” también en territorio colombiano. El discurso de los políticos estadounidenses cambiaba por completo, calificando a las guerrillas colombianas, pero también a los paramilitares, como “narcoterroristas” y autorizando al mismo tiempo el uso de la ayuda financiera para operaciones antidrogas o mejor antiterroristas (“Plan Patriota”), y sobre todo “bajo la premisa de la defensa de la democracia de las crecientes amenazas de la guerrilla principalmente”.<sup>225</sup> EE.UU. consideraba que “Colombia tenía en su seno dos amenazas cada vez más interrelacionadas que, de no mediar una respuesta militar existosa, anunciaban la sombría perspectiva de convertirla en un ‘estado fallido’”.<sup>226</sup> El fracaso de las negociaciones de paz entre el gobierno de Pastrana y las FARC facilitó ultimamente la llegada del muy controvertido Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) a la presidencia de Colombia. Con Uribe nace la política de “seguridad democrática”, la cual preveía “la posibilidad de que los ciudadanos reclamen sus derechos a moverse libremente por todo el país sin miedo a perder la vida o la libertad por el secuestro y la extorsión”.<sup>227</sup> Como se explica en el informe Peace and Conflict 2005 del Center for International Development, “one of newly-elected President Uribe’s first acts was to declare a state of emergency and, with considerable backing by U.S., abandon negotiations in favor of counter-insurgency policies [...]”.<sup>228</sup> De hecho, la política de seguridad democrática o política de “mano dura” de Uribe tenía como principal objetivo una lucha militar contra la insurgencia guerrillera y una negociación política<sup>229</sup> con los paramilitares, aunque dejando de lado, en un principio, la implicación de los últimos en el negocio ilícito de la cocaína. Pero olvidarse completamente de estos delitos sería vergonzoso y tarado para el Estado colombiano. Además que EE.UU. venía observando y vigilando el “proceso de paz” con los paramilitares, poniendo en evidencia su continuidad con el narcotráfico. Para EE.UU la “lucha contra el narcotráfico

---

<sup>225</sup> Vargas V., 2011:238

<sup>226</sup> Tokatlian, 2009: 330

<sup>227</sup> Thoumi, 2009: 63

<sup>228</sup> <http://www.systemicpeace.org/PC2005.pdf> [Consulta: 20 ene. 2014]

<sup>229</sup> En el año 2005 se promulgó una ley que llevó a cabo un proceso de desmovilización de grupos armados al margen de la ley: “Ley de Justicia y Paz (ley 975/05), marco jurídico creado para regular las condiciones del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares [...]”. López H., 2010: 304. Bajo la Ley de Justicia y Paz se desmovilizaron finalmente más de 30.000 personas pertenecientes a los grupos paramilitares AUC. Para la guerrilla esta ley no ha significado un proceso de paz, a pesar de que más de 500 guerrilleros ya se hayan desmovilizado bajo esta ley.

no podía quedar sin efectos”.<sup>230</sup> Efectivamente, en el año 2008 700 integrantes de este último grupo tuvieron que ser entregados (extraditados) a los tribunales norteamericanos por asuntos de narcotráfico,<sup>231</sup> pero lamentablemente sin tomar en cuenta finalmente los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad y la reparación. Esto es vergonzoso e irresponsable, entre otros porque para el otorgamiento de la ayuda del Plan Colombia (o Plan Patriota), y por gestión de organizaciones estadounidenses de derechos humanos, EE.UU había establecido una cláusula del respeto a los derechos humanos.<sup>232</sup> Bajo la política de Seguridad Democrática se logró también dar de baja a varios viejos dirigentes de las Farc como a Luis Edgar Devia Silva alias Raúl Reyes, Jorge Briceño Suárez alias Mono Jojoy y a Guillermo León Sáenz Vargas alias Alfonso Cano entre otros. En suma se logró un reforzamiento militar, una capacidad ofensiva, un despliegue geográfico y una credibilidad pública de las Fuerzas Armadas; caída en el número de secuestros, fuerte debilitamiento de las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional ELN y las FARC etc. Sin embargo, los resultados del Plan Colombia y la política de seguridad democrática contrastan con otros acontecimientos no muy buenos para la reputación del Estado colombiano. A la administración de Uribe bajo la consigna de una política de seguridad democrática con “mano dura” se le adjudica una serie de escándalos políticos,<sup>233</sup> de los cuales no se sabe cual causa más repugnancia. El escándalo de la así denominada “Para-Política”<sup>234</sup> salió a relucir en el año 2006 cuando Uribe recién había sido reelegido como presidente de la república de Colombia.<sup>235</sup> Este escándalo pone al descubierto los vínculos de muchos políticos aliados a Uribe con los así llamados grupos narcoterroristas de las AUC. Estos narcotraficantes paramilitares son culpables de al menos la

---

<sup>230</sup> Gamboa, 2008: 77

<sup>231</sup> Thoumi, 2009: 63-64

<sup>232</sup> Gamboa, 2008: 77-78

<sup>233</sup> Para un análisis profundo mirar Rengifo Cano, Ramiro. La herencia. Yidis-política, Reecciones, Chuzadas, Falsos Positivos, Pirámides, Choque de Trenes, Agro-escándalo, Paramilitarismo, Para-política, Bogotá, 2010.

<sup>234</sup> La “Para-política” explica “el accionar simultáneo para llegar al poder, de quienes están o estuvieron en las Autodefensas Unidas de Colombia AUC y algunos políticos colombianos [...]. Rengifo Cano, 2010: 240.

<sup>235</sup> En el 2005 comienzan las primeras investigaciones que comprometen a varios aliados políticos de Uribe y a algunos funcionarios de su gobierno con grupos paramilitares ilegales. En el 2006 comienzan las revelaciones que dan nombre a lo que se conoce como el escándalo de la parapolítica en Colombia. Los Paramilitares fueron aceptados por derecho propio en la coalición que ha gobernado al país desde 2002 hasta 2010, su presencia en el Uribismo (coalición de partidos como el Partido Conservador y el Partido de la U) fue muy fuerte. Durante los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe los así llamados “parapolíticos” fueron una fuerza real en el Congreso, estos colaboraron con su elección y reelección y cogobernaron con él en los dos períodos. Muchos de los mencionados parapolíticos tienen investigaciones también por vínculos con mafias de corrupción o crimen organizado (más de veinticinco han sido condenados). Más de 400 políticos de elección popular, de los cuales más de 100 son congresistas son hoy investigados y encarcelados por sus presuntos vínculos con el paramilitarismo. El propio expresidente Uribe Vélez, y actual senador, no se libra de las acusaciones en su contra por nexos con paramilitares, adjudicados a la época de su gobernación del departamento Antioquia (1995-1997).

mitad de las masacres ocurridas durante las últimas tres décadas; hechos crueles que provocaron al mismo tiempo el desplazamiento de miles de personas al interior y exterior del país: Si bien en el año 1985 se registraban en Colombia 27.000 personas desplazadas, para el año 2000 el número total de desplazados llegaba a 2 millones de personas obligadas a abandonar su hogar<sup>236</sup>, teniendo en cuenta que esta última cifra se duplicaría durante la primera década del nuevo milenio (aquí actúan y han actuado todos los grupos ilegales), situándose Colombia para el año 2012 en el puesto número 1 de países con más desplazamiento interno a nivel mundial (entre 4,9 y 5,5 millones de personas).<sup>237</sup> Otro caso repugnante es el de los “Falsos Positivos”<sup>238</sup>. En la lucha contra la, por Uribe Vélez así denominada, narcoguerrilla se presentaron en su segundo período una serie de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzosas. Estos crímenes de lesa humanidad son atribuibles a las Fuerzas Armadas Colombianas bajo el cargo del ex-ministro de defensa y actual presidente de Colombia Juan Manuel Santos. Este escándalo comienza a relucir cuando a finales del 2008 aparecen muertos 19 jóvenes en el municipio de Soacha del departamento de Cundinamarca cerca a Bogotá y por lo cual se investiga y se descubre que no eran guerrilleros, sino personas civiles. Se considera que bajo esta estrategia militar<sup>239</sup>, más de 4.000<sup>240</sup> personas civiles fueron ejecutadas de manera extrajudicial por miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia. En un reciente informe del Centro Europeo para la Constitución y los Derechos Humanos ECCHR, por sus siglas en inglés, se le acusa entre otros al comandante general colombiano en retiro Freddy José Padilla de León, ex-embajador en Austria desde el año 2010, de ser el “responsable de los extensos crímenes internacionales cometidos contra la población civil, en particular en el contexto de las ejecuciones extrajudiciales en el escándalo de los ‘falsos positivos’”.<sup>241</sup> Tras las acusaciones por parte de la ONG y la exigencia al gobierno austríaco de revocar la visa diplomática del general, de declararlo como persona no grata y de emprender una investigación en su contra, el general

---

<sup>236</sup> Leal Buitrago, 2006: 222

<sup>237</sup> [http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-12768564.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12768564.html) [Consultado: 14 oct. 2013]

<sup>238</sup> A las brigadas de combate se les exigía resultados positivos, es decir un cierto número de bajas de “personas guerrilleras”.

<sup>239</sup> Los “Falsos Positivos” no son otra cosa que “desapariciones de jóvenes colombianos de estratos bajos que no llegan a los 30 años y después aparecen muertos en fosas comunes lejos de la localidad donde fueron reclutados, supuestamente para darles trabajo l...].”. Rengifo Cano, 2010: 98

<sup>240</sup> [http://elpais.com/elpais/2014/03/06/planeta\\_futuro/1394130939\\_118854.html](http://elpais.com/elpais/2014/03/06/planeta_futuro/1394130939_118854.html) [Consulta: 20 oct. 2013]

<sup>241</sup> [http://www.ecchr.de/index.php/Sobre\\_ECCHR.html](http://www.ecchr.de/index.php/Sobre_ECCHR.html), p. 3. [Consulta: 21 oct. 2013]

Padilla de León presentó en octubre del 2013 la renuncia a su cargo como embajador en Austria.<sup>242</sup>

¿Qué impacto tuvo definitivamente el “Plan Colombia” para Colombia y los demás países vecinos respecto al tema de las drogas? La evaluación del plan antinarcoóticos después de todo constituye un fracaso evidente. De acuerdo con Tokatlian, “a pesar de que el Gobierno colombiano erradicó químicamente de modo masivo, aprobó la extradición de centenares de colombianos, militarizó masivamente la lucha contra las drogas, desmembró a los grandes carteles de las drogas y rechazó todo tipo de política alternativa, el narcotráfico sigue creciendo y desarrollandose”. Además no se ha logrado ni controlar ni eliminar definitivamente el flujo de drogas ilícitas y el Estado tampoco ha conseguido recuperar “de manera efectiva su soberanía territorial tanto que las FARC y las BACRIM no están aun derrotadas.<sup>243</sup> El logro más grande mediante el Plan Colombia ha sido sin duda la reducción de casi el 50 por ciento de la cosecha de la hoja de coca entre el 2000 y 2007. En cuatro años la siembra de coca se redujo significativamente de 163.000 has (año 2000) a 80.000 has (año 2004), para subir ésta en el año 2007 a unas 99.000 hectáreas de coca (ver gráfica 9). En el año 2012 la cifra es de unas 45mil hectáreas.<sup>244</sup>

Gráfica 9: Disponibilidad de hoja de coca después del Plan Colombia

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bolivia	14.600	19.900	21.600	23.600	27.700	25.400	27.500	28.900
Perú	43.400	46.200	46.700	44.200	50.300	48.200	51.400	53.700
Colombia	163.000	145.000	102.000	86.200	80.000	86.000	78.000	99.000
<b>Total</b>	<b>221.000</b>	<b>211.100</b>	<b>173.000</b>	<b>153.800</b>	<b>158.000</b>	<b>159.600</b>	<b>156.900</b>	<b>181.600</b>

Fuente: Bonilla/Moreano en base del Departamento de los Estados Unidos 2008. UNODC 2008

Pero como se ha demostrado vehemente durante este tesis, si bien un país consigue tener éxito en la erradicación e interdicción de drogas ilícitas, reduciendo las altas tasas de cultivo, producción e interdicción de drogas ilícitas, son los países vecinos los que consecuentemente tienen que lidiar con el traslado del problema. La gráfica 9 muestra como

<sup>242</sup> <http://www.semana.com/nacion/articulo/renuncia-general-padilla-embajador-de-colombia-en-austria-derechos-humanos/359792-3> [Consulta: 04 oct. 2013]

<sup>243</sup> Tokatlian, 2009: 330-331

<sup>244</sup> [http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/censo\\_de\\_cultivos\\_de\\_coca\\_2012\\_BR.pdf](http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/censo_de_cultivos_de_coca_2012_BR.pdf) [23 oct. 2013]

en Bolivia y Perú aumentó paralelamente la cosecha de la coca. Y si examinamos los tres países conjuntamente podemos calcular que desde el año 2000 la cosecha de la hoja de coca en estos países se redujo solamente en unas 39.400 has en total. Soberón Garrido constata para la región andina lo siguiente: “En diez años [entre 1998 y 2007] se ha conseguido una reducción objetiva de tan sólo el 4,2% del área sometida al cultivo de la coca; lo cual difícilmente puede satisfacer cualquier evaluación seria, sobre todo tomando en consideración los ingentes recursos gastados”.<sup>245</sup> Con esto se confirma una vez más los magros resultados del Plan Colombia, teniendo en cuenta que ha causado más un desplazamiento que una verdadera eliminación del cultivo ilícito de la hoja de coca y de la producción de cocaína.<sup>246</sup> Sorprende que hasta ahora ningún Estado de la región andina proponga una cooperación conjunta efectiva para evitar este “efecto globo”. Por el contrario, debido a aquella ausencia cooperacional Ecuador también se ha visto afectado, pues departamentos colombianos limítrofes con Ecuador como Nariño, Putumayo, Caquetá y Cauca han mantenido un promedio de 40.000 hectáreas de cosecha de hojas de coca, y esto se ve reflejado por último en las grandes incautaciones realizadas en Ecuador de 1999 a 2008 (con el uso de la base militar de Manta, acuerdo entre los ex-presidentes Mahuad y Bill Clinton, se decomisaron más de 208 toneladas métricas de drogas valoradas en unos US\$4.200 millones).<sup>247</sup>

A fin de cuentas ¿fue por ende exitosa o fallida la estrategia militar del Plan Colombia<sup>248</sup>? Para Washington parece haber sido exitosa, dice Rojas, pues desde allí se afirma que se ha recuperado un estado en “riesgo de colapso”, y que además aquel ‘modelo’ “podría ser reproducido en otras latitudes, como Afganistán y México”. Para WOLA (Washington Office on Latin America) el Plan Colombia ha favorecido el uso de la fuerza militar y ha descuidado el gobierno civil y la impunidad. La ONG corrobora además que “Colombia no es un modelo para ser aplicado en Afganistán y México o en cualquier otro lugar”.<sup>249</sup> Al día de hoy la estrategia militar del Plan Colombia ha representado en suma “una mejora significativa de las condiciones de seguridad en el país; sin embargo [...] la política de seguridad estuvo más centrada en una estrategia contrainsurgente que en una política de seguridad ciudadana. Más recientemente el gobierno Santos (2010-2014) ha ido transitando

---

<sup>245</sup> Soberón G., 2009: 205

<sup>246</sup> De hecho cuando comienza el Plan Colombia en 1999 la hoja de coca se cultivaba en 12 departamentos colombianos. Pero a causa del “éxito” de la erradicación y aspersión y del “efecto globo” en el año 2003 se registraban ya 23 departamentos con siembra y cosecha de coca. Thoumi, 2009: 84

<sup>247</sup> Bonilla S., 2009: 133-134

<sup>248</sup> Para un balance detallado sobre el “éxito” del Plan Colombia ver Rojas, 2013.

<sup>249</sup> Rojas [citado de Isacson] 2013: 115-116



hacia una combinación de las dos anteriores en el manejo del tema de seguridad”.<sup>250</sup> La estrategia de seguridad democrática de Uribe ha continuado en efecto en el gobierno de Santos, también la estrategia contrainsurgente. Sin embargo, contrario a su antecesor, Santos comenzó su mandato con un proceso de paz con la guerrilla de las FARC. Se espera que con o sin Santos, debido a las próximas elecciones en Colombia, el proceso culmine de manera positiva para el país. Cabe añadir por último que uno de los cinco puntos acordados mutuamente en la agenda del proceso de paz es el de las drogas ilícitas. Se exige mutuamente una solución al problema de las drogas ilícitas: se plantea un plan integral al desarrollo y programas de sustitución de cultivo, programas de prevención de consumo, y una solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.<sup>251</sup>

#### *Operativo Conjunto Michoacán/ Iniciativa Mérida*

La política internacional antidrogas estadounidense ha centrado en la década de los ochenta y noventa sus mayores esfuerzos en los países andinos. Muchos de los habitantes colombianos, bolivianos y peruanos han sentido en carne propia las consecuencias de estas estrategias militares. Mientras en unos países andinos se cultivaba la hoja de coca y en otros se producía y distribuía la cocaína, México se prestaba para el tránsito de la última hacia el norte del continente americano. En los noventa México se convirtió así en la principal ruta de distribución de cocaína colombiana hacia los E.U, como también de otras drogas como la heroína y las anfetaminas de origen asiático. Un 90 % de la cocaína arribada en los E.U. ingresaba por las fronteras de México con el país del norte. Paulatinamente se fue creando un control de estas rutas por parte de narcotraficantes aliados a mafias mexicanas en ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez, lugares actualmente demasiado peligrosos y violentos.<sup>252</sup> En la historia mexicana de las drogas ilícitas se sabe que México aplicó desde inicios del siglo XX una política de tolerancia hacia el narcotráfico, cuyo principal objetivo era evitar una violencia extrema entre y con los narcotraficantes.<sup>253</sup> Sin embargo, desde la creación de los regímenes internacionales la política de drogas en México ha venido cambiando de paradigma. Aparte de estar obligado a cumplir con los principios, normas, reglas de las convenciones, México se comprometió además con los Estados Unidos a luchar contra las drogas ilícitas al interior del país.

---

<sup>250</sup> Rojas, 2013: 124

<sup>251</sup> <http://m.semana.com/nacion/articulo/foro-de-drogas-ilicitas-del-proceso-de-paz/358762-3> [Consulta: 29 oct. 2013]

<sup>252</sup> Álvarez G., 2011: 283

<sup>253</sup> Chabat, 2012: 250

La Operación Cóndor fue el primer gran proyecto militar realizado en territorio mexicano que tuvo una duración de casi dos décadas sin conseguir resultados considerablemente positivos respecto a una reducción sostenible del tráfico de drogas ilícitas hacia EE.UU. Pero para colmo de males “hacia finales de la década de los ochenta las instituciones encargadas del control de las drogas habían colapsado, no sólo por la corrupción imperante en ellas, sino además por su poca preparación para hacer frente a la nueva realidad producida por la entrada al escenario nacional de la cocaína colombiana”.<sup>254</sup> Desde la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el cual aboga en la actualidad por una regulación controlada de la marihuana, se intensifica la lucha contra las drogas en México; ésta financiada en gran parte por EE.UU. Se dice que antes la ayuda financiera estadounidense contra las drogas ilícitas había sido cuasi rechazada por México, porque se deseaba manejar autónomamente el asunto.<sup>255</sup> Sea como fuere, la preocupación al parecer la tenían más los Estados Unidos que limitan con México. Álvarez Gómez explica que en aras de reducir la corrupción, producto del narcotráfico, y aumentar la confianza en las instituciones públicas, tales como la policía estatal y federal, EE.UU. ha adelantado desde los noventa tareas de asesoramiento y entrenamiento militares en México. Y para enfrentar la violencia y la criminalidad derivada del narcotráfico “el Pentágono ha entrenado y equipado a las fuerzas armadas mexicanas, particularmente unidades militares como los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE)<sup>256</sup> especializadas en el combate a los cárteles de la droga”.<sup>257</sup> Hasta el año 2000, en comparación con Colombia, el poder del narcotraficante en México no era tan desafiante para las instituciones del Estado, el riesgo sólo lo corrían aquellos que estaban directamente vinculados al narco. Los funcionarios públicos, representantes del Estado o los policías vinculados a las tareas del Estado en perseguir a narcotraficantes eran asesinados, no porque hacían cumplir la ley, “sino por su doble juego y traiciones. Es decir, no hubo de parte de los traficantes, una estrategia deliberada de guerra frontal contra el Estado y tampoco atacaron a ningún miembro del campo político”.<sup>258</sup> Pero es a partir del año 2000 con la llegada a la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006) del Partido Acción Nacional PAN cuando no sólo se rompe con la hegemonía de casi 70 años de gobernancia priista, sino que además se

---

<sup>254</sup> Álvarez G., et al., 2011: 250

<sup>255</sup> *ibíd.*: 252 y 254

<sup>256</sup> El Cartel de los Zetas es creado por desertores de los GAFE. Morales Oyarvide detecta aquí el germen del paramilitarismo en México. [http://nuso.org/upload/articulos/3749\\_1.pdf](http://nuso.org/upload/articulos/3749_1.pdf) [Consulta: 30 oct. 2013]

<sup>257</sup> Álvarez G., 2011: 283

<sup>258</sup> López B. [citando a Astorga], 2011: 154-155

da a conocer también el Programa Nacional para el Control de Drogas (PNCD) que contiene objetivos tales como la prevención y control de la demanda; erradicación de la producción de sustancias enervantes; la intercepción; la cooperación internacional y la coordinación interinstitucional. Se proclamó entonces una “estrategia contra el narcotráfico basada en el uso de la fuerza a través de las instituciones militares”, la cual tuvo su prolongación en el gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012).<sup>259</sup>

Calderón recibía una administración con ciertos problemas. Según la Procuraduría General de la República PGR hacia finales del período del presidente Fox, ya hacían presencia en el país mínimo siete grandes organizaciones delincuenciales dedicadas al tráfico ilícito de drogas. El mapa elaborado por la DEA en 2012 (gráfica 10) ratifica esta afirmación. En el gobierno de Calderón se lleva a cabo la Estrategia Nacional de Seguridad con los siguientes fines: “(1) Depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos; (2) Nuevos sistemas de información e inteligencia; (3) Nuevo marco institucional legal; (4) Nueva orientación enfocada a la prevención”.<sup>260</sup> Calderón estaba convencido que los militares tenían una mejor preparación que los agentes de la policía para llevar a cabo operaciones antidrogas, porque al no tener una policía nacional, el manejo de la lucha contra los narcotraficantes se concentraba en 32 policías estatales y 2.500 municipales, hecho que incentivaba la corrupción de los agentes.<sup>261</sup> Ahora bien, Calderón consideraba que los militares “eran menos vulnerables a la corrupción producida por los cada vez más fortalecidos carteles de la droga”, si bien que el escándalo del General de División Jesús Gutiérrez Rebollo<sup>262</sup> demuestra lo contrario.<sup>263</sup>

---

<sup>259</sup> Álvarez G., et al; 2011: 258

<sup>260</sup> *ibíd.*: 258-259

<sup>261</sup> Hidalgo, 2011: 184

<sup>262</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Vicente\\_Carrillo\\_Fuentes](http://es.wikipedia.org/wiki/Vicente_Carrillo_Fuentes) [Consulta: 13 oct. 2013]

<sup>263</sup> Álvarez G., et al; 2011: 263-264

Gráfica 10: Presencia de organizaciones narcotraficantes ilegales en México



Fuente: Mapa elaborado por la DEA, consultado en <http://www.nydailynews.com/news/national/mexico-deadly-journalists-targeted-cartels-article-1.1334310>

Después la Operación Cóndor las fuerzas militares mexicanas no habían intervenido o no habían sido necesarias en el combate contra las drogas ilícitas. Con Calderón se produce en cambio una “guerra frontal contra las drogas”.<sup>264</sup> López anota respectivamente que, si bien el presidente Fox “despachó algunos batallones a Nuevo Laredo y a otros lugares en la frontera con los Estados Unidos para encargarse del combate al narcotráfico; la ‘guerra’ contra las drogas no comenzó propiamente, sino hasta el gobierno de Felipe Calderón”, cuando 11 días después de su asumir su cargo, despide el llamado Operativo Conjunto Michoacán, otorgándole a las fuerzas militares el poder de control y persecución del narcotráfico ilícito.<sup>265</sup> Estos emprendimientos políticos se podrían llamar “estrategias de recuperación de autoridad del Estado”, apunta Astorga.<sup>266</sup> Sea como fuere, los oficiales militares se desplazaron a Michoacán, territorio controlado por varios carteles (se mandan 6.500 efectivos). Además se

<sup>264</sup> López B., 2011: 155

<sup>265</sup> ibíd.:156

<sup>266</sup> Astorga, 2011: 226

mandan militares también a otros lugares del país: Tijuana en diciembre de 2006; Jalisco, Guerrero, Chihuahua, Durango y Sinaloa a principios del 2007; Nueva León y Tamaulipas en febrero de 2007. A fin de cuentas la suma total de soldados empleados en la lucha contra el narcotráfico es de unos 45.000 efectivos de armada y marina, a estos se les suma los 375.000 miembros de corporaciones policíacas.<sup>267</sup> Los importantes narcotraficantes se encuentran en Baja California y Tijuana (Los hermanos Arellano Felix), en Chihuahua ( los hermanos Carrillo Fuentes), en Tamaulipas (Cárdenas Guillen)<sup>268</sup>. Según Astorga estas tres organizaciones narcotraficantes ilegales “forman un cóctel explosivo que va a implicar que las otras organizaciones del tráfico de drogas comiencen una competencia similar”.<sup>269</sup> El cartel de Sinaloa fue manejado hasta hace poco por Joaquín Guzmán Loera alias “el Chapo Guzmán”<sup>270</sup>, el cual se convirtió después de la extradición de Osiel Cárdenas del Cartel del Golfo en el principal traficante de drogas ilícitas de México. El cartel de Sinaloa junto al de Tamaulipas hacen parte de las dos organizaciones más poderosas y temidas en el país mexicano, afirma Astorga.<sup>271</sup> Actualmente se habla de dos alianzas entre carteles de la droga en México: por un lado el Cartel de Juárez, Cartel de Tijuana, Los Zetas y los Beltrán Leyva; y por el otro lado el Cartel del Golfo, el Cartel de Sinaloa.<sup>272</sup>

Dos años después de la Operación Conjunto Michoacán los resultados de esta ofensiva militar han sido desastrosos. No sólo se ha incrementado la violencia en varias partes del territorio mexicano a causa de las disputas por el control de rutas y el mercado entre narcotraficantes y por los, como se les denomina en Latinoamérica, “ajustes de cuentas”, sino también por el despliegue militar contra los carteles de la droga, como sucedió en Colombia de los años ochenta.<sup>273</sup> Las consecuencias son: 2.500 muertes relacionadas con las drogas en

---

<sup>267</sup> López B., 2011: 156

<sup>268</sup> Capturas y extradiciones: **Cartel de Tijuana**: Ramón Arellano Felix asesinado en 2002; Francisco Rafael Arellano Felix 10 años de cárcel en México, luego extradición en el 2007 a los EE.UU, excarcelado y repatriado en el 2008 y asesinado el 18 de octubre de 2013 en una fiesta infantil en Los Cabos-México; Francisco Javier Arellano Felix es condenado en el 2007 a cadena perpetua en los EE.UU; Luis Fernando Sánchez Arellano y su madre son los encargados del cartel de Tijuana. **Cartel de Juárez** en Chihuana: Vicente Carrillo Fuentes es el líder, aliado desde 2008 al Cartel del Golfo; **Cartel del Golfo** en Tamaulipas y Nuevo León: Osiel Cárdenas extaditado durante el gobierno de Calderón, actual jefe Homero Cardenas Guillen.

<sup>269</sup> Astorga, 2011: 225

<sup>270</sup> El „Chapo“ fue capturado en Sinaloa el día 22 de febrero de 2014 y Estados Unidos ya solicitó su extradición

<sup>271</sup> Astorga, 2011: 225

<sup>272</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1rtel\\_de\\_Sinaloa#Arrestos\\_y\\_desarticulaciones](http://es.wikipedia.org/wiki/C%C3%A1rtel_de_Sinaloa#Arrestos_y_desarticulaciones) [Consulta: 21 oct. 2013]

<sup>273</sup> Morán B.; et al., 2011: 53

el año 2007; 1.500 víctimas más a finales del 2008.<sup>274</sup> Astorga puntualiza que “a dos años de su firma, los resultados han sido decepcionantes. Las metas que se propusieron, en su mayoría no han sido cumplidas [...]”.<sup>275</sup> Pero en vez de reconocer el fracaso de la represión militar el ex-presidente Felipe Calderón conduce a endurecer aun más sus estrategias militares y para ello necesitaba al parecer más ayuda financiera y asesoramiento militar por parte de los Estados Unidos.

Así las cosas, ante “la incapacidad del Estado mexicano de garantizar la seguridad interna” los Estados Unidos diseñaron un nuevo plan para México, la Iniciativa Mérida, un paquete de ayuda estadounidense para el combate contra las drogas destinado sobre todo a México, pero también a otros países centroamericanos”.<sup>276</sup> También para Centroamérica, porque según el presidente Bush sí México tiene éxito en su lucha contra la delincuencia organizada, los países vecinos al sur se verán afectados. Parece que Bush conocía muy bien las consecuencias que pudiera tener una “exitosa” estrategia militar en territorio mexicano. De hecho Guatemala ha sido últimamente el país más afectado por tal “efecto globo”.<sup>277</sup> La Iniciativa Mérida no ha sido otra cosa que un “Plan México”, solo que con la primera se pretendía “evitar cualquier suspicacia y las similitudes con el ‘Plan Colombia’”. La ‘Iniciativa’ fue aprobada por el congreso Estadounidense y firmada por el presidente George W. Bush, el 30 de junio de 2008”.<sup>278</sup> Cabe anotar que esta estrategia ha sido financiada en unos 1.400 millones de dólares para un período de tres años. De esos unos 400 millones fueron aprobados “únicamente para el combate al tráfico de drogas ilícitas, la violencia relacionada y el crimen organizado; para la reforma judicial, la construcción de instituciones, contra la corrupción, y para actividades de respeto a la ley”.<sup>279</sup> Los países de Centroamérica y del Caribe (Haití y República Dominicana) recibieron sólo 60 millones, con retraso.<sup>280</sup> México recibió de los Estados Unidos, además de helicópteros y aviones de vigilancia, también equipos de telecomunicaciones e inteligencia, al igual que diversos entrenamientos en lucha antinarcoóticos.<sup>281</sup>

---

<sup>274</sup> Maertens; Andrés, 2009: 77

<sup>275</sup> Astorga, 2011: 226

<sup>276</sup> Álvarez G.; et al., 2011: 261

<sup>277</sup> Astorga, 2010: 369

<sup>278</sup> Morán B.; et al., 2011: 54

<sup>279</sup> Astorga, 2010: 373

<sup>280</sup> Morán B.; et al., 2011: 54

<sup>281</sup> Álvarez G., 2011: 283

México ha cumplido a fin de cuentas hasta el día de hoy con las exigencias impuestas desde Washington en materia de drogas.<sup>282</sup> Solo del 2007 al 2009 se capturaron 60.000 presuntos delincuentes, se incautaron 78 t de cocaína y más de 5.000 t de drogas ilícitas; se destruyeron 227 laboratorios y se decomisaron 389 millones de dólares, más de 30.500 armas de guerra etc. Cerca de unos 286 narcos fueron extraditados a los Estados Unidos, al igual que se dio de baja a varios capos de la droga como Arturo Beltrán Leyva “El jefe de jefes” en 2009, hecho considerado como un “golpe importantísimo” contra el narcotráfico en México; y la captura de su hermano Carlos Beltrán Leyva semanas después.<sup>283</sup> Sin embargo cabe preguntarse ¿cuál es el precio que México y otros países han tenido que pagar desde que Felipe Calderón emprendió la “guerra” contra el narcotráfico? Dos cosas, según Morán Blanco et al.: 1) El incremento de la violencia en México y 2) el despliegue del narcotráfico a otros territorios. Haciendo énfasis en el primer punto Morán Blanco constata que “actualmente se vive una sensación de hartazgo, miedo, inseguridad y desazón entre los mexicanos. [...] La estrategia del gobierno mexicano [...] ha provocado una escalada de violencia sin precedentes, además de situaciones en las que las propias autoridades han violado los derechos humanos con ejecuciones extrajudiciales, violaciones y detenciones ilegales”.<sup>284</sup> Por otro lado el despliegue militar ha provocado el despliegue del narcotráfico a países vecinos como Guatemala y Belize. Vuelve y se confirma el “efecto globo”. El propio Departamento de Estado de EE.UU ha reconocido en marzo del 2010 que “el tráfico de drogas se ha disparado en Centroamérica desde que el presidente Calderón lanzó su guerra contra las drogas apoyado por Washington [...]”; y el propio ex-presidente de Guatemala afirmaba al respecto que “cuando el presidente Calderón tiene éxito, yo tengo problemas”.<sup>285</sup> Debido a la violencia desatada desde la presidencia de Calderón se estima que entre 2006 y 2012 mínimo 60.000 personas perdieron sus vidas en el conjunto de la “guerra contra las drogas” en México. Pero la “guerra contra las drogas”, auxiliada por unos 14.000 millones de dólares a través de estrategias antidrogas en Colombia, Bolivia, Perú y México y otros países del continente, finalmente no ha evitado que Latinoamérica siga siendo un gran exportador de cocaína y marihuana hacia los EE.UU.<sup>286</sup> Por el contrario, otra vez más fracasa un presidente latinoamericano en aras de combatir las organizaciones narcotraficantes ilegales. Lo curioso es que poco se aprende de estos resultados negativos. No estoy convencido

---

<sup>282</sup> López B., 2011: 156

<sup>283</sup> Morán B.; et al., 2011: 56-57

<sup>284</sup> *ibíd.*: 60

<sup>285</sup> *ibíd.*: 62

<sup>286</sup> *ibíd.*: 55

después de tantas décadas de lucha antidroga de que con el nuevo presidente Enrique Peña Nieto (dic. 2012-) la situación en México vaya a ser mejor en un futuro próximo. Por el contrario, hay quienes temen que con el regreso del PRI a la gobernación mexicana vuelva a presentarse una “convivencia” con los narcotraficantes, como se ha mencionado en esta tesis, o que se lleve a cabo otra face de lucha represiva contra el narcotráfico. En vista de hoy ambas apuestas son probables. Por ahora ha de anotarse finalmente que la nueva estrategia de seguridad para México consiste en seis líneas de acción: 1) Planeación, 2) Programa Transversal de Prevención, 3) Programa Nacional de Derechos Humanos, 4) Coordinación entre niveles de gobierno, 5) Restructuración de policías estatales y de la procuración de justicia, 6) Evaluación. Ninguna parece estar relacionada con una “guerra” frontal contra el “narco”, porque según el propio presidente Peña Nieto la nueva estrategia, contrario a la de Calderón, no consiste únicamente en abatir o arrestar a los capos del narcotráfico, ya que tal estrategia generó más violencia y por lo cual resultó ser una política fallida.<sup>287</sup> Sin embargo, el nuevo presidente se ha ganado severas críticas por la inmensa inseguridad que se vive en el país y particularmente en la región de Michoacán. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México culpa por tanto al nuevo gobierno por los altos homicidios y el desplazamiento forzoso que se están generando a causa de la ausencia del Estado y la ausencia de gobernabilidad.<sup>288</sup> La violencia en Michoacán es evidente. En febrero de 2013 se formaron grupos de autodefensa para combatir por cuenta propia a las organizaciones narcotraficantes ilegales y a otras organizaciones del crimen organizado. Cabe preguntarse en este momento ¿de dónde sacan estas personas las armas necesarias para combatir o defenderse de las organizaciones criminales y si estas autodefensas no actúan asimismo al margen de la ley? Es un asunto que debe analizar seriamente el presidente de México. Lo cierto es que a fin de cuentas en Michoacán las autodefensas ya han ocupado 15 poblaciones y según su vocero Estanislao Beltrán ellos no piensan desarmarse hasta que el Estado no elimine por completo el crimen organizado, especialmente a su rival, la organización criminal de Los Caballeros Templarios.<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica\\_de\\_seguridad\\_de\\_Enrique\\_Pe%C3%B1a\\_Nieto#cite\\_note-how-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica_de_seguridad_de_Enrique_Pe%C3%B1a_Nieto#cite_note-how-1) [consulta: 30 oct. 2013]

<sup>288</sup> <http://www.vanguardia.com.mx/michoacanvivesituaciondeterrorcedh-1922928.html> [consulta: 22 oct. 2014]

<sup>289</sup> *ibíd.*



### *Recientes Estrategias*

Los niveles de violencia presentes en México y el desplazamiento del narcotráfico y del crimen organizado hacia América Central han contribuido al desarrollo de más estrategias antidrogas desde los Estados Unidos. En el año 2011 el Departamento de Estado de Estados Unidos constataba lo siguiente: “Los narcotraficantes continúan estableciendo rutas de narcotráfico hacia, y a través de, América Central. [...] La expansión continuada de las pandillas nacionales y transnacionales ha creado comunidades asediadas por el miedo, donde las pandillas controlan de hecho barrios enteros.”<sup>290</sup> Desde el año 2008 se viene por tanto implementando la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI, por sus siglas en inglés). Según el Departamento de Estado, el objetivo de esta estrategia consiste en “producir una región más segura donde las organizaciones delictivas ya no tengan el poder de desestabilizar a los gobiernos o de amenazar la seguridad nacional y regional o la seguridad pública, así como de impedir la entrada y propagación de drogas ilícitas, violencia y amenazas transnacionales a los países de la región y a Estados Unidos”. Y para llevar a cabo este objetivo en cinco años la Iniciativa hará “frente a las pandillas y organizaciones delictivas”.<sup>291</sup> La iniciativa ha contado además con la “implementación de un programa contra las pandillas juveniles, comisarías modelos y desarrollo comunitario para reducir la violencia que genera el narcotráfico, para lo cual se hará un desembolso de US\$ 300 millones.”<sup>292</sup> Guatemala, Honduras y El Salvador son considerados los países más afectados por el narcotráfico y sus consecuencias (más de 40 asesinatos al día por cada cien mil habitantes). Conuerdo con muchos analistas internacionales en que ésta iniciativa no es más que un continuismo de la “guerra de las drogas” y además que no se quiere aceptar aún su ineficiencia. Su dirección represiva principal va contra las pandillas juveniles ( las más grandes son la Salvatrucha y Mara 18) y la erradicación de estas.<sup>293</sup>

Otra de las estrategias recientes es la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés), llevada a cabo posterior a la Quinta Cumbre de las Américas, celebrada en Puerto España, Trinidad y Tobago, en abril de 2009. El apoyo financiero de los Estados Unidos es de unos 45 a 80 millones de dólares anuales. El Departamento de Estado pone de relieve que esta alianza ayuda “a desarrollar la capacidad de las naciones del Caribe para enfrentar retos comunes y relacionados. Las actividades [...] mitigarán cualquier efecto

---

<sup>290</sup> <http://www.state.gov/documents/organization/179055.pdf> [Consulta: 15 oct. 2013]

<sup>291</sup> *ibíd.*

<sup>292</sup> [http://transdoc.com.gt/pagina\\_interna/21303](http://transdoc.com.gt/pagina_interna/21303) [Consulta: 15 oct. 2013]

<sup>293</sup> *ibíd.*

globo', que es la expansión delictiva hacia cualquier otro lugar en la región resultante de la reducción exitosa en el tráfico de drogas ilícitas y el crimen transnacional".<sup>294</sup>

### **2.3. Conclusión**

Para EE.UU. la “guerra contra las drogas” sigue siendo necesaria. El narcotráfico ilícito transnacional amenaza cada vez más con perpetuarse. Las organizaciones narcotraficantes ilegales más peligrosas de la región ejecutan hoy sus negocios al frente de los Estados Unidos. los carteles mexicanos dominan el mayor mercado de las drogas que ellos mismos producen o que reciben en gran parte de la región andina, en especial de Colombia. Pero la “guerra” contra los grandes carteles del narcotráfico ha hecho que la producción de coca y cocaína se haya desplazado de Colombia más hacia Bolivia y Perú y las nuevas rutas de tránsito sean ahora también Venezuela<sup>295</sup>, Brasil, rutas del Caribe y Guatemala.<sup>296</sup> Con 60.400 has Perú es actualmente el líder mundial en el cultivo de hoja de coca, superando ahora a Colombia con 48.000 has (vuelve y se ratifica el efecto globo). No creo que sea casualidad que en el departamento Loreto (zona clave para las organizaciones narcotraficantes ilegales, selvática sin ninguna infraestructura vial y donde no hay presencia del Estado, además muy cercana a las fronteras de Colombia, Ecuador y Brasil) se esté cultivando la mayoría de hojas de coca de todo el mundo. Los efectos de la prohibición mundial de las drogas y su control represivo están puestos sobre la mesa para recapacitar. Desafortunadamente cuanto más países de la región latinoamericana se vean afectados por el fenómeno del efecto globo (popularmente se le conoce también como efecto cucaracha) más intentos fallidos de represión habrán. Esta no es la solución al problema de las drogas. Lastimosamente si la política antidrogas en América Latina no es revocada en un futuro próximo no se podrá evitar que las mismas consecuencias se presenten próximamente también en Perú, en Ecuador o en el propio Brasil. Se necesita más cooperación entre los Estados fronterizos. En un artículo del International Crisis Group para Colombia la analista Silke Pfeiffer advierte con razón que hay muy poca cooperación para prevenir el traspaso de los

---

<sup>294</sup> <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2010/05/20100524123651fjnoeled0.4965937.html#axzz2iR5OjBEY> [Consulta: 17 oct. 2013]

<sup>295</sup> El caso más emblemático es la incautación de 1,3 toneladas de cocaína en un avión de Air France en Francia procedente de Venezuela en octubre de 2013. Se sospecha que detrás de este narcotráfico se encuentran miembros del ejército de Venezuela („Cartel de los Soles“). Mirar investigación de Insight Crime en <http://es.insightcrime.org/analisis/como-el-ejercito-de-venezuela-intento-transportar-una-tonelada-de-cocaina-a-francia> [Consulta: 21 oct. 2013]

<sup>296</sup> <http://www.dw.de/actualidad/am%C3%A9rica-latina/s-12020> [Consulta: 30 jul. 2013]

grupos criminales y las transacciones ilegales. Por ejemplo Venezuela que no es ni cultivador ni productor de droga se ve cada vez más involucrado en el tráfico. Ya la lucha contra el narcotráfico en México se está convirtiendo también en un desplazamiento de ella hacia otros países. Guatemala, El Salvador y Honduras son ahora unos de los países más violentos de la región, a pesar de no estar oficialmente en guerra.<sup>297</sup> Estos países se han convertido en una importante ruta de tránsito de drogas ilícitas hacia México y el norte del continente. Resulta finalmente triste tener que apuntar que del impacto que ha producido la “guerra contra las drogas “ en los últimos 25 años, o sea del “efecto globo”, se esté “sacando provecho”. En concreto, Colombia se ha convertido mediante el Plan Colombia y definitivamente desde la Iniciativa Mérida, y sin que hasta ahora se supiera públicamente, en un país exportador de seguridad militar. De acuerdo con la reciente investigación de la profesora de Relaciones Internacionales del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes en Bogotá Arlene B. Tickner, “Colombia viene proporcionando desde 2009 entrenamiento militar a mínimo 21.949 personas en 47 países, bajo el argumento de que las fuerzas armadas colombianas son unas de las más experimentadas a nivel mundial en la lucha contra el narcotráfico” (ver gráfica 11).<sup>298</sup>

Gráfica 11: Estratégica militar colombo-estadounidense con terceros países en la lucha contra las drogas

**Table 1: Police and Military Personnel Trained by Colombia 2009-2013**

	2009	2010	2011	2012	2013	Total by country
Mexico	4,676	1,388	892	132	3,222	10,310
Guatemala	7	5	211	316	1,193	1,732
Honduras	2	622	214	34	1,737	2,609
Panama	393	575	644	1,013	401	3,026
El Salvador	0	19	56	150	240	465
Costa Rica	9	15	149	137	67	377
Ecuador	8	280	160	436	248	1,132
Peru	42	214	146	30	78	510
Other countries	595	220	276	311	386	1,788
<b>TOTAL</b>	<b>5,732</b>	<b>3,338</b>	<b>2,748</b>	<b>2,559</b>	<b>7,572</b>	<b>21,949</b>

Fuente: <http://es.insightcrime.org/analisis/colombia-estados-unidos-y-la-cooperacion-en-seguridad-regional>

Una examinación de esta nueva táctica militar por parte de Colombia, con el respaldo económico de los Estados Unidos, es tarea primordial de la academia. Por ahora se puede sólo

<sup>297</sup> <http://www.crisisgroup.org/en/Search%20Results.aspx?keywords=silke+pfeiffer> [Consulta: 02 ago. 2013]

<sup>298</sup> <http://es.insightcrime.org/analisis/colombia-estados-unidos-y-la-cooperacion-en-seguridad-regional> [Consulta: 28 mar. 2014]

señalar que la intención política es ambigua. Por un lado Estados Unidos ha reducido desde 2008 la ayuda financiera hacia Colombia para asuntos de la lucha contra las drogas ilícitas. Debido a ello, con la segunda fuerza militar y policial más grande de Latinoamérica (después de Brasil) y con un número impresionante de 450.000 activos, Colombia quiere ahora presentarse como el mejor aliado de EE.UU. en la lucha contra el narcotráfico no sólo en América Latina, sino también en otros países del mundo afectados por el narcotráfico. Para EE.UU. esto significaría una ya no directa financiación de la “guerra contra las drogas”, para Colombia una nueva fuente de ingresos, al exportar su “sofisticada” ayuda militar a países terceros quienes supuestamente a fin de cuentas obtendrían asistencia militar a bajo costo. Ésta “triangulada” entre Colombia, Estados Unidos y terceros países, llamada oficialmente “Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral” arroja a fin de cuentas una cantidad de dudas, en donde, como se afirma en el informe, no se sabe qué se está exportando, por quién, a quién y con qué efecto? Además hace falta información acerca de “los nombres de las unidades de la policía (y militares) que proporcionan y reciben capacitación en cada país” etc.<sup>299</sup> La “guerra contra las drogas” exportada por los Estados Unidos hacia América Latina parece perpetuarse con una nueva estrategia. Pero esto no exenta a los Estados Unidos ni a Colombia del hecho de que su “guerra contra las drogas” de todos modos ha sido y seguirá siendo ineficiente, por lo cual se tendrá que encontrar lo antes posible otra “solución”. El debate a continuación se ocupará de marcar este nuevo camino.

---

<sup>299</sup> <http://es.insightcrime.org/analisis/colombia-estados-unidos-y-la-cooperacion-en-seguridad-regional>  
[Consulta: 28 mar. 2014]

# TERCERA PARTE. DEBATE Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS EN BUSCA DE OTRA “SOLUCIÓN” AL PROBLEMA DE LAS DROGAS, EL NARCOTRÁFICO Y LA VIOLENCIA EN LATINOAMÉRICA

## CAPÍTULO 1. Debate

### 1.1. *Se rompe el tabú de la prohibición*

El año 2008 ha marcado un antes y un después en la política internacional de drogas. Una vez finalizado el plazo de 10 años para eliminar de una vez por todas las drogas ilícitas a nivel mundial, acordado en la 20ª Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS por sus siglas en inglés), comienza a cuestionarse (nuevamente), aunque esta vez con más expectativas de éxito, la política mundial prohibicionista de drogas. La mencionada sesión despidió en 1998 el “Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drugs Crops and on Alternative Development”, mediante el cual se incita a los Estados miembros del régimen internacional a “[...] eliminate [en 10 años] the illicit cultivation of plants containing narcotics drugs and psychotropic substances through specifically designed rural development measures in the context of sustained national economic growth and sustainable development efforts in countries taking actions against drugs [...]”<sup>300</sup> Como se ha podido ilustrar en la segunda parte de la presente tesis estas estrategias no han tenido el resultado esperado. Debido a ello surge a partir de 2008 en América Latina un debate a favor de una evaluación, de un cambio y de otra “solución” al problema de las drogas ilícitas. En adelante trataré de describir y analizar desde una perspectiva latinoamericana lo que hasta el día de hoy ha generado el debate internacional.

En el año 2008 tres ex-presidentes, de Brasil (Henrique Cardoso), de Colombia (César Gaviria) y de México (Ernesto Zedillo), han fundado la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, a la cual para el año 2009 pertenecían ya 17 personas independientes, intelectuales, políticos y empresarios de diferentes países de la región latinoamericana. Entre los tres ex-presidentes se encontraban también: Ana María Romero de Campero de Bolivia (defensora del pueblo de Bolivia y senadora hasta 2010 cuando falleció), Antanas Mockus de Colombia (alcalde de Bogotá en dos ocasiones y candidato en 2010 a la Presidencia de la República), Diego García Sayán de Perú (actual presidente de la Corte Interamericana de

---

<sup>300</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/alternative-development/ungass-action-plan-on-eradication-and-alternative-development.html> [ Consulta: 20 feb. 2014]

Derechos Humanos), Paulo Coelho de Souza de Brasil (uno de los escritores más leídos del mundo), entre otros más. Esta comisión declara públicamente como “fallida” la “guerra contra las drogas” y emprende la tarea de evaluar el impacto de ésta, además de formular recomendaciones más eficientes, seguras y humanas. La comisión apela a “romper el tabú, reconocer el fracaso de las políticas vigentes y sus consecuencias”. Los firmantes hacen énfasis en que es “imperativo rectificar la estrategia de ‘guerra contra las drogas’”.<sup>301</sup> En las primeras líneas de la declaración oficial de 2009 “*Drogas y Democracias: Hacia un cambio de paradigma*” la comisión advierte que el crimen organizado y la violencia van de la mano con el tráfico de drogas ilícitas y se alerta además sobre los altos costos humanos y sociales, a causa de los efectos negativos de la “guerra contra las drogas”:

*“Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de las drogas”.*<sup>302</sup>

En el año 2011 se crea la Comisión Global de Políticas de Drogas (Global Commission on Drug Policy) a fin de internacionalizar el debate regional. Además de los tres ex-presidentes mencionados, se han unido al debate internacional también personalidades como Georg Schultz, ex Secretario de Estado de los Estados Unidos; la ex Presidenta de la Confederación Suiza Ruth Dreifuss; el ex Secretario General de la OTAN, Javier Solana; el ex- Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, entre los más de 20 integrantes. Este grupo de líderes de alto nivel y alta influencia política piden rápidos cambios en la política internacional antidroga. Se expresan a favor de políticas alternativas tales como las que incluyan una despenalización del consumo de drogas y alternativas al encarcelamiento. Los miembros de esta comisión ponen de relieve las consecuencias que ha generado el prohibicionismo de las drogas y advierten que los verdaderos problemas como el consumo de drogas ilícitas han sido marginalizados y desatendidos. En un informe de la comisión en 2012 se hace un llamado de atención sobre lo que está pasando con muchos enfermos de drogas:

*„La criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global de VIH/SIDA. La guerra global está impulsando la pandemia del VIH entre las personas que usan drogas y sus parejas sexuales”*<sup>303</sup>

---

<sup>301</sup> Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia

<sup>302</sup> *ibíd.*

<sup>303</sup> [http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/GCDP\\_HIV-AIDS\\_2012\\_SP\\_v3.pdf](http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/GCDP_HIV-AIDS_2012_SP_v3.pdf)

[Consulta: 20 feb. 2014]

Más de 33 millones de personas viven con este virus. Esto no supone que todas estas personas se hayan infectado mediante la administración (inyección) de drogas ilícitas, pero, si bien una tercera parte (16 millones) consume droga de esta manera, de estas, aproximadamente tres millones viven con el VIH. Varias son las razones por las cuales la “guerra de las drogas” fomenta la pandemia del VIH, asegura el informe. Brevemente se debe decir que prevalece un miedo al arresto, el cual genera la clandestinidad de los consumidores. Bajo estas circunstancias queda por tanto difícil brindarles ayuda médica y tratamientos de prevención. Además, el compartimiento de jeringas, otro aspecto muy importante cuando el suministro de estas es prohibido, aumenta el riesgo de infección.<sup>304</sup> Si bien que la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia de 2008 ratificaba públicamente el fracaso de la “guerra contra las drogas”, la Comisión Global de Políticas de Drogas de 2011 ha ido más allá. Se exige 1) poner fin a la fracasada “guerra contra las drogas” y 2) reformar de manera fundamental el actual régimen internacional de drogas. Pues, como bien lo afirma Henrique Cardoso: “Cincuenta años después del inicio de la Convención Única de Estupefacientes, y cuarenta años después de que el presidente Nixon lanzara la guerra a las drogas del gobierno norteamericano, se necesitan urgentes reformas fundamentales en las políticas de control de drogas nacionales y mundiales”.<sup>305</sup> A continuación resumiré los principios y las recomendaciones que firman los integrantes de la comisión:

- 1) “Terminar con la criminalización, la marginalización y la estigmatización de las personas que usan drogas pero que no hacen ningún daño a otros [...].
- 2) Alentar a los gobiernos a que experimenten con modelos de regulación legal de las drogas a fin de socavar el poder del crimen organizado y para salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos. [...].
- 3) Ofrecer servicios de salud y tratamiento a los que los necesiten. [...] Implementar programas de intercambio de jeringas y otras medidas de reducción de daños [...]. Respetar los derechos humanos de las personas que usan drogas.
- 4) Aplicar en gran medida los mismos principios y políticas antes expuestos a las personas involucradas en los segmentos inferiores de los mercados ilegales de drogas, tales como campesinos, correos y pequeños vendedores. Muchos de ellos han sido víctimas de violencia e intimidación o son dependientes de drogas. [...].
- 5) Focalizar las acciones represivas en las organizaciones criminales violentas, pero hacerlo de manera de socavar su poder y su alcance, mientras se da prioridad a la reducción de la violencia y la intimidación. [...].

---

<sup>304</sup> [http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/GCDP\\_HIV-AIDS\\_2012\\_SP\\_v3.pdf](http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/GCDP_HIV-AIDS_2012_SP_v3.pdf)  
[Consulta: 20 feb. 2014]

<sup>305</sup> [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_on\\_Drug\\_Policy\\_Press\\_Release\\_Spanish.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_on_Drug_Policy_Press_Release_Spanish.pdf) [21 feb. 2014]

- 6) Invertir en actividades que puedan prevenir en primer lugar que las personas jóvenes usen drogas [...]. Evitar mensajes simplistas al estilo de ‘sólo di que no’ y políticas de ‘tolerancia cero’ [...].
- 7) Comenzar con la transformación del régimen mundial de prohibición de drogas. [...] Asegurar que las convenciones internacionales sean interpretadas y/o revisadas para adaptarlas a una sólida experimentación con la reducción de daños, la descriminalización y las políticas de regulación legal.
- 8) Romper el tabú acerca del debate y la reforma. Ahora es el tiempo de actuar”.<sup>306</sup>

Se puede decir que de los ocho puntos el que más rápido se está poniendo en práctica es el último. Pero esto no supone sin embargo que respecto a los demás no se estén adoptando medidas. Como se mencionará en el siguiente subcapítulo, a este debate se han adherido desde 2011 también diferentes jefes de Estados de latinoamerica, en especial aquellos que tienen que tratar a diario los problemas del narcotráfico y la violencia relacionada con él.

## **1.2. Presidentes en ejercicio a favor de un cambio**

EL debate que se libra desde latinoamerica tiene gran peso político internacional. Ya no sólo ex-presidentes, también presidentes en ejercicio se pronuncian a favor de un cambio de la política internacional de drogas. Hay un consenso entre los partidarios políticos latinoamericanos en que la política prohibicionista no ha alcanzado resultados verdaderamente positivos. A pesar de no pronunciar la palabra “fracaso” y de seguir con la “guerra contra las drogas”, varios de estos presidentes se atreven sin embargo a contribuir al rompimiento de “medio siglo de silencio”. El 22 de noviembre de 2011 el actual presidente de Colombia Juan Manuel Santos oficializa el debate gubernamental con las siguientes palabras:

*„hay un llamado de mucha gente creciente sobre una discusión franca, abierta sobre posibles alternativas al enfoque que tradicionalmente hemos tenido en la lucha contra el narcotráfico. Yo he dicho, de parte mía, de Colombia, tenemos la autoridad moral para decir bienvenida esa discusión”.*<sup>307</sup>

El debate comienza a regionalizarse oficialmente a partir del año 2012, la fecha coincide, curiosamente o no, con los 100 años de la prohibición mundial de drogas. El día 24 de marzo de 2012 tiene lugar en Antigua-Guatemala la Cumbre Regional Centroamericana, en la cual participaron varios presidentes centroamericanos con el propósito de discutir alternativas al problema de las drogas ilícitas y el narcotráfico transnacional. A pesar de que

<sup>306</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas

<sup>307</sup> <http://cnnespanol.cnn.com/tag/narcotrafico/page/32/> [Consulta: 19 feb. 2014]



el único acuerdo fue la continuidad del diálogo, afirma el politólogo Jelsma, se colocaron sobre la mesa sin embargo diferentes propuestas alternativas. Entre los invitados se encontraron también el ex-presidente César Gaviria de Colombia, miembro de la Comisión Global de Políticas de Drogas, al igual que representantes de la Organización Panamericana de Salud y del Centro Carter. Sin embargo, a la reunión no asistieron los presidentes de El Salvador (Mauricio Funes), Nicaragua (Daniel Ortega) y Honduras (Porfirio Lobo), algo que fue calificado por muchos como un acto de oposición.<sup>308</sup> Bajo el lema “Nuevas rutas contra el narcotráfico” las propuestas debían girar en torno a la grave crisis de seguridad en la que se encuentra la región centroamericana a raíz de la desatada violencia vinculada a la lucha contra el narcotráfico. El presidente de Guatemala Otto Perez Molina se pronunció a favor de la despenalización del consumo y posesión de drogas ilícitas e hizo un llamado a considerar otras posibilidades respecto a la tradicional lucha contra el narcotráfico:

- 1) *“Intensificar los esfuerzos de interdicción y al mismo tiempo adoptar un mecanismo financiero en cuya virtud el país destinatario de la carga reembolsaría el valor del cargamento de droga incautado al país que realice el decomiso. [...].*
- 2) *Crear un Tribunal Penal Centroamericano para delitos de narcotráfico con jurisdicción regional y su propio sistema penitenciario [...].*
- 3) *‘despenalizar’ el tránsito de drogas estableciendo un corredor por donde fluiría libremente la cocaína desde el sur hacia el norte del continente sin desestabilizar las regiones en el medio.*
- 4) *Crear un marco jurídico que regule la producción, comercio y consumo de drogas [...].”*<sup>309</sup>

En lo que concierne a la primera propuesta atrevida, el presidente Perez Molina hace énfasis en que “Estados Unidos [por ejemplo] pagaría el 50 por ciento del precio de mercado en ese país de los kilos de cocaína interceptados en Guatemala”, afirma Jelsma. Todas estas propuestas son atrevidas y no existen prácticas internacionales para copiar. Perez Molina dice al respecto: “son consensos a los que se tienen que llegar pero la discusión ya está en la mesa, no digo que debe implementarse inmediatamente, pero sí se debe de discutir y analizar [...]. Mientras siga habiendo demanda en Estados Unidos aquí seguirá el narcotráfico, el tema de la despenalización se tiene que tomar en cuenta”. La maratón se empieza apenas a correr y no se sabe aun esta carrera cuánto tardará. Pero no es la meta, sino el camino hacia ella lo que caracterizará tal maratón de propuestas y alternativas en favor de una política más humana y

---

<sup>308</sup> <http://razonpublica.com/index.php/escriben-en-rp-mainmenu-303/2859-las-drogas-en-las-cumbres-de-america-latina-cronica-de-un-debate-anunciado.html> [Consulta: 20 feb. 2014]

<sup>309</sup> *ibíd.*

más justa, teniendo en cuenta los graves costos sociales y humanos que ha generado la existente. La administración de Obama hizo saber por su lado desde Washington que no apoyaría ninguna de las alternativas mencionadas.

Un mes después el debate regional continuó. Entre el 12 y 15 de abril de 2012 tuvo lugar la VI Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias – Colombia, bajo el lema “*Conectando las Américas: Socios para la prosperidad*”. Si bien el tema de las drogas no era prioritario, el presidente de Colombia Juan Manuel Santos aprovechó la reunión para incluirlo en la agenda principal del evento. Cabe recalcar la importancia que generó el debate, ya que nunca antes en el margen de estas cumbres oficiales se había tocado el tema de las drogas ilícitas buscando nuevas alternativas. Santos afirmaba días antes del evento:

*“Nadie se puede negar a participar en la discusión, y creo que a todo el mundo le conviene. A nosotros nos conviene, a los colombianos, que hemos sido relativamente exitosos. Somos un país que puede salir ante el mundo a decir: Nosotros hemos pagado tal vez la más alta cuota de sacrificio de cualquier país del mundo y hemos sido, en términos relativos también, el país más exitoso en nuestra lucha contra los diferentes eslabones de la cadena. Sin embargo, tenemos que reconocer que a veces pedaleamos y pedaleamos y nos sentimos en una bicicleta estática”.*<sup>310</sup>

En la Cumbre Santos no ahorró palabras para agradecer a los Estados Unidos el apoyo al Plan Colombia, aunque propuso otra visión más a la situación actual: “no vamos a bajar la guardia, porque para nosotros esto es un tema de seguridad nacional, porque el narcotráfico es lo que alimenta todos los grupos violentos en este país, pero sí creo que tenemos la obligación como mundo de analizar sí lo que estamos haciendo es lo mejor que se puede”.<sup>311</sup> De acuerdo a ello, Santos critica y califica de exageradas las dos visiones erróneas que propician aun más la prolongación del prohibicionismo: por un lado extremo los partidarios de la prohibición y por el otro los de la legalización. El presidente centra entonces su argumentación en la despenalización del consumo de drogas ilícitas como un primer paso de cambio. Así las cosas, hay quienes afirman que, el hecho de que EE.UU. y Canadá hayan participado en la VI Cumbre de las Américas significa un logro más en el debate de las drogas, pues, en efecto, estas cumbres tienen lugar sólo cuando los Estados miembros acuerdan una agenda en común. Los presidentes de Canadá y EE.UU. sin embargo asistieron, apesar de su desacuerdo con el tema de las drogas (además hubo otros temas sensibles contra EE.UU. como la repetida ausencia de Cuba en estas cumbres y el conflicto en las Islas Malvinas en Argentina). Pero

---

<sup>310</sup> [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Abril/Paginas/20120411\\_03.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Abril/Paginas/20120411_03.aspx) [25 feb. 2014]

<sup>311</sup> Sacado de varias fuentes digitales, p.e. <http://www.eluniversal.com.co/cumbre-de-las-americas-2012/noticias/%E2%80%9Clegalizar-las-drogas-no-es-la-respuesta%E2%80%9D-obama-1309> [25 feb. 2014]

estos países ya venían preparados con un NO a una eventual propuesta de legalización de las drogas. Para muchos ésta cumbre, al igual que las anteriores, ha sido un verdadero fracaso al no llegar a ningún consenso, si bien que sirvió para fortalecer el debate gubernamental que había comenzado semanas antes en Antigua. Después de todo, y apesar del interés regional en hacer prosperar el debate de las drogas, la conclusión acordada por los asistentes consistió en que la OEA se encargaría en los próximos 10 meses, a partir de la fecha de la cumbre, en estudiar el tema. A la OEA (de la cual EE.UU. también es miembro) se le otorgó el mandato de trabajar el tema junto con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CIDAD), tradicionalmente manejada por el gobierno de los EE.UU., con la Organización Panamericana de Salud (OPS) y el Banco Interamericano de desarrollo BID y la CEPAL. La tarea prioritaria de la OEA era, y no sorprende, explícitamente investigar acerca de los resultados de la actual política en las Américas y de examinar nuevos enfoques para ser más eficientes (más adelante se mostrará el informe oficial de la OEA). La VI Cumbre de las Américas (la cual resultará ser la última, ya que los países del ALBA no pretenden asistir más a estas cumbres sin la participación de Cuba) sirvió también para adherir otras alternativas más al debate, así haya sido necesario afirmarlo también fuera del escenario político de la cumbre. Así pues, durante la cumbre, el día 13 de abril de 2012, la presidente Chinchilla de Costa Rica afirmaba en una entrevista al El Tiempo, un periódico colombiano, que:

*“Para Costa Rica, el camino – el nuestro, por lo menos- no es la guerra contra las drogas, porque no tenemos ejército y no estamos dispuestos a que nos enganchen a ese convoy de destrucción, de militarismo, de gasto exorbitante, que distrae a los Estados de sus esfuerzos para la inversión social. Por eso es por lo que decimos que hay que buscar alternativas”.*<sup>312</sup>

El presidente Obama, a medio año de su reelección en noviembre de 2012, y aprovechando hábilmente la polarización del debate en Latinoamérica respecto a la legalización, a la cual me dedicaré más adelante, se apuró a constatar lo siguiente:

*“Creo que no tendría sentido para nosotros dejar de examinar qué funciona y qué no, pero sí tratar de mejorar y de preguntarnos si hay algo que podamos hacer para prevenir la violencia, para debilitar a los narcotraficantes, para asegurarnos de que no sigan distribuyendo estas sustancias entre nuestros muchachos y de que sigan generando más violencia y corrompiendo a las instituciones en la región. [...] No soy alguien que crea que la legalización sea el camino para resolver este problema”.*<sup>313</sup>

---

<sup>312</sup> [http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11564333.html](http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11564333.html) [Consulta: 26 feb. 2014]

<sup>313</sup> <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/2920-el-verdadero-legado-de-la-cumbre-imponer-el-debate-regional-para-reformar-la-politica-de-drogas.html> [Consulta: 26 feb. 2014]

Obama sin embargo descalifica la política internacional dirigida por su país cuando incita a la pregunta que sí hay algo que podamos hacer para prevenir la violencia. Al parecer no está muy convencido de las estrategias militares financiadas por él y sus antecesores, al menos no hizo ningún elogio al respecto. Conuerdo finalmente con la investigadora Socorro Ramirez en que el mayor avance de la cumbre fue el debate sobre las drogas: “La política de drogas venía debatiéndose desde hace algún tiempo, pero no había llegado al más alto nivel de decisión política. La preparación de la Cumbre y su misma celebración acabaron de derrumbar el muro de silencio gubernamental que rodeaba el fracaso de la ‘guerra contra las drogas’. En Cartagena el tema avanzó hasta convertirse en uno de los resultados más significativos de la VI Cumbre”.<sup>314</sup>

Finalmente, después de 10 meses de evaluación de las actuales políticas antidrogas en América Latina “el informe [de la OEA presentado el 17 de mayo de 2013] no impone soluciones, presenta pronósticos ajenos a cualquier tipo de prejuicios, basados en informes analíticos [...]”, apunta el mismo presidente de Colombia Juan Manuel Santos.<sup>315</sup> El informe de la OEA “*Escenarios Para el Problema de Drogas en las Américas 2013-2025*”, hace constancia de ello: “No son pronósticos sobre lo que va a ocurrir ni son recomendaciones sobre lo que debería ocurrir”.<sup>316</sup> A pesar de ello el informe a continuación hace por lo menos mención sobre la necesidad de comenzar a experimentar modelos como la regulación de la marihuana y de “dar mayor atención a las prioridades domésticas sobre las internacionales”.

---

<sup>314</sup> <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/2910-ique-paso-en-cartagena-un-balance-de-la-cumbre.html> [consulta: 28 feb. 2014]

<sup>315</sup> [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/05/17/actualidad/1368819280\\_847932.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/05/17/actualidad/1368819280_847932.html) [consulta: 28 feb. 2014]

<sup>316</sup> [http://www.oas.org/documents/spa/press/informe\\_de\\_escenarios.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/informe_de_escenarios.pdf) [01 mar. 2014]

## Comparación de los Escenarios

	Juntos	Caminos	Resiliencia	Ruptura
<b>Cómo se entiende "el problema de las drogas"</b>	El problema de las drogas es parte de un problema mayor de inseguridad, con instituciones estatales débiles incapaces de controlar sus consecuencias como el crimen organizado, la violencia y la corrupción.	El problema es que el régimen legal y regulatorio actual para controlar el uso de drogas mediante sanciones penales (especialmente arrestos y encarcelamiento) están causando demasiado daño.	El problema de las drogas es una manifestación de disfunciones sociales y económicas subyacentes que generan violencia y adicción.	El problema es que los países en donde se producen las drogas (especialmente la cocaína) y aquéllos por donde se hace el tránsito, están pagando costos insoportables e injustos.
<b>La respuesta que se intenta dar</b>	Fortalecer las capacidades de las instituciones judiciales y de seguridad pública mediante una mayor profesionalización, mejores alianzas con los ciudadanos, nuevos indicadores de éxito y una cooperación internacional mejorada.	Probar y aprender de regímenes legales y regulatorios alternativos, iniciando con el cannabis.	Programas para el fortalecimiento de las comunidades y el mejoramiento de la seguridad y la salud públicas, creados de abajo hacia arriba por los gobiernos locales, las empresas y las organizaciones no gubernamentales.	Algunos países abandonan unilateralmente la lucha contra (o llegan a aceptar) la producción y el tránsito de drogas en su territorio.
<b>Oportunidades que presenta esa respuesta</b>	Mejor seguridad ciudadana; mayor credibilidad en las instituciones estatales, lo que respalda el incremento en la tributación; una alianza hemisférica renovada.	Desarrollo de mejores políticas de drogas mediante una experimentación rigurosa; los recursos para el control de drogas y usuarios de drogas se reasignan para la prevención y el tratamiento del uso problemático; eliminación de algunos mercados y ganancias del crimen mediante la regulación.	Comunidades más incluyentes, menos violentas y más sanas que asumen un rol activo en la lucha contra las drogas y el crimen.	Reducción de la violencia; mayor atención a las prioridades domésticas sobre las internacionales; liberación de recursos que actualmente se invierten en seguridad y ejecución de la ley.
<b>Retos para la implementación de esta respuesta</b>	La reconstrucción de instituciones estatales frente a la oposición de intereses arraigados; una cooperación internacional dispersa y vacilante; el efecto globo de las actividades criminales desplazándose hacia lugares con instituciones más débiles.	Gestionar los riesgos de la experimentación, especialmente en lo que concierne a la transición de mercados criminales hacia mercados regulados (incluyendo posibles incrementos del uso problemático); lidiar con los nuevos mercados criminales y las nuevas tensiones intergubernamentales como resultado de las diferencias de regímenes entre jurisdicciones.	Recursos y capacidades insuficientes de muchos gobiernos locales y organizaciones no-gubernamentales para abordar estos problemas; rezagos antes de que esta respuesta logre reducir el crimen relacionado con las drogas.	La reducción en la aplicación de la ley permite la expansión de los mercados y ganancias de las drogas; la cooptación de estados por parte de organizaciones criminales; los conflictos por violaciones a los tratados internacionales.

Fuente: [http://www.oas.org/documents/spa/press/informe\\_de\\_escenarios.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/informe_de_escenarios.pdf)

### 1.3. *¿Cómo y por qué surge el debate?*

Considero sumamente importante analizar las causas y el origen del reciente debate de presidentes con cargo presidencial. El actual debate gubernamental sobre la política internacional de drogas ilícitas ha sido fomentado por otros debates que se originaron en el pasado. Según el resultado de mi propia investigación, desde que rige la prohibición existe el debate, al menos han surgido varios pronunciamientos en contra de la política internacional antidroga. Hay que reconocer por supuesto que en la actualidad el debate se presenta con mucho más entusiasmo político y gran perspectiva de éxito, contrario al pasado. A nivel gubernamental se han hecho sin mucho éxito varias exigencias. En un momento de boom de la marihuana Jimmy Carter, en su momento de presidente de EE.UU (1977-1981) y el cual apoya en la actualidad las propuestas de la Comisión Global de Políticas de Drogas, hizo en 1977 un llamado al congreso norteamericano a despenalizar el consumo del cannabis. Su ambición era reducir el consumo de todas las drogas, incluyendo el alcohol y el tabaco, y emprender un estudio sobre el consumo de barbitúricos y sedantes para evitar su abuso. Pero su idea no fructificó.<sup>317</sup> Fue un error político grave el no haber encaminado hacia una regulación controlada de tal droga, pues su represión condujo, como se ha podido demostrar en la parte dos de esta tesis, a que narcotraficantes de marihuana se entrometieran luego también en el negocio ilegal de la cocaína. Se ha confirmado que el negocio ilegal de la cocaína generó por su lado en la década de 1980 la aparición del crack, “la droga de los pobres”. Pero siguiendo las afirmaciones del difunto Milton Friedmann (Premio Nobel de Economía de 1976), según Manjón-Cabeza, la “epidemia del crack” en los Estados Unidos se hubiera evitado si hubiese sido legal la cocaína. El historiador español Escohotado añade además que si a los usuarios del crack se les hubiera permitido, bajo un mercado legal controlado, conseguir la cocaína al mismo precio que el crack, estos no hubieran optado por consumir voluntariamente la copia.<sup>318</sup> En 1979 el ex-presidente de Colombia (1994-1998) Ernesto Samper, en aquel momento presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF, se pronunció al igual que Carter también a favor de un estudio sobre una legalización de la marihuana. Leonidas apunta que en ese tiempo “a Samper le llovieron rayos y centellas por su herejía”. Curiosamente en la década de 1990 debido a sus aspiraciones políticas Samper ya no parecía ser partidario de la legalización de la marihuana,<sup>319</sup> y mucho menos cuando ejerció el cargo más alto de la República de Colombia. Como presidente de

---

<sup>317</sup> Manjon-Cabeza, 2012: 48

<sup>318</sup> *ibíd.*:84-85

<sup>319</sup> Leonidas, 1991: 228

Colombia y bajo vigilancia de los Estados Unidos a raíz del escándalo de los “narcocasetes”, conocido también como “proceso 8 mil” que lo comprometía con el financiamiento de su campaña por parte del Cartel de Cali, Samper ordenó no solo eliminar tal organización, sino que también impulsó una erradicación forzosa de cultivos de hoja de coca y de amapola al sur del país. Se llevaron a cabo fumigaciones aéreas con químicos (perjudicales para la salud) como el glifosato, el imazapyr y el tebuthiurón, generando una erradicación de más de 30mil has de coca y más de 11mil has de amapola. En consecuencia se generaron debido a ello graves costos políticos y sociales. Las marchas campesinas de julio y septiembre de 1996 en Colombia han dejado en evidencia el fracaso de estas estrategias.<sup>320</sup> La década de 1990 estuvo marcada de hecho por movimientos cocaleros en toda la región andina. Campesinos, indígenas, ONGS ambientalistas, magistrados e intelectuales entre otros, hicieron que se visibilizara más el manejo de las políticas antidrogas en la región. Las prácticas represivas tanto del Estado como de las organizaciones narcotraficantes ilegales causaron la activa movilización de las organizaciones cocaleras en los Andes. Al mismo tiempo esto sirvió para visibilizar y “fortalecer” más estos actores tradicionalmente ignorados o refrenados, apunta Tokatlian.<sup>321</sup>

En los años 80 y 90 se lograron “combatir” en Colombia las organizaciones narcotraficantes ilegales como el Cartel de Medellín y de Cali, sin embargo esta “lucha antidroga” o lucha contra el narco fue demasiado sangrienta y no logró reducir las drogas ilícitas en su totalidad. Años atrás, el día 29 de septiembre de 1989 el ex-presidente de Colombia Virgilio Barco (1986-1990), encargado de lidiar con la violencia desatada entre el Estado y los grupos narcotraficantes, pronunciaba ante la Asamblea de las Naciones Unidas un discurso histórico, que fue, según Rueda Montenegro, ovacionado largamente, de pie, por la Asamblea General:

*“El consumo de drogas es el combustible que alimenta al terrorismo [...]. Aquí a pocas cuadras de donde nosotros estamos reunidos, hay cantidades de jóvenes norteamericanos consumiendo cocaína y drogas libremente. Y esa cocaína no está aquí porque sea de Colombia o de Perú, sino porque los dueños del negocio del narcotráfico son inversionistas norteamericanos contra los cuales no hay sanción, y se pretende que seamos nosotros los que castigemos a nuestros pueblos por ser los productores de algo que no*

---

<sup>320</sup> Vargas V., 2011: 229-230

<sup>321</sup> Tokatlian, 2009: 327

*compran. Mientras Estados Unidos no corresponda a su responsabilidad en esta materia, no habrá ninguna solución posible para el tema del narcotráfico”<sup>322</sup>.*

El debate ha estado caracterizado por la problemática de oferta y demanda. La crítica por parte de los Estados afectados es que mientras los países productores de drogas ilícitas aplican toda clase de leyes y estrategias represivas para reducir la oferta, los países consumidores, en especial los EE.UU., no parecen “realmente” hacer algo efectivo para reducir la demanda. Pero estas culpabilidades no explican el problema fundamental de la política mundial de drogas ilícitas. En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y más concretamente en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1993 México hizo un llamado, una petición “insólita”, apunta Manjón-Cabeza, a que se redujera la demanda “ya que era esta la que generaba el tráfico”, además se pidió “organizar la política antidroga sin ‘posiciones hegemónicas’ y sin ‘señalamiento de culpas mediante esquemas geográficos maniqueos’”. Tal Asamblea General fue asimismo aprovechada por participantes europeos, según Manjón-Cabeza con Jelsma, para establecer una tendencia europea en políticas de reducción de daños.<sup>323</sup> No obstante, la petición de México al parecer no fue tomada en cuenta, ya que cinco años más tarde, como anoté al comienzo de este capítulo, se acordó en la Naciones Unidas el Action Plan on International Cooperation on the Eradication of Illicit Drugs Crops and on Alternative Development, cual fue asumido sin espíritu crítico por la mayoría de los participantes de la UNGASS. Siguiendo con Manjón-Cabeza, “Kofi Annan alzaba su copa ante los asistentes y brindaba porque ese momento sería siempre recordado como el del compromiso ‘para convertirnos en una familia de naciones libre de drogas en el siglo XXI’”. Pero teniendo en cuenta que, según datos propios de Naciones Unidas, entre 1998 y 2008 el número de consumidores de opio, cocaína y cannabis ascendió en un 34,5, un 27 y un 8,5 por ciento respectivamente, las drogas ilícitas en el nuevo milenio están lejos de desaparecer. Por eso es que “Kofi Annan, vencido por la realidad, ha acabado sumándose a las voces que hoy rechazan la prohibición y reclaman un cambio de rumbo [...]”.<sup>324</sup>

La estrategia de las Naciones Unidas de tomarse 10 años de tiempo para eliminar todas las drogas ilícitas del planeta ha fracasado. Nadelmann, uno de los expertos intelectuales más reconocidos a nivel mundial en el campo de las drogas, se dirigió en junio de 1998 al entonces secretario de la ONU Kofi Annan mediante una carta publicada en *The New York Times* con

---

<sup>322</sup> Rueda Montenegro, 2011: 111-112

<sup>323</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 145

<sup>324</sup> *ibíd.*: 145-146



la siguiente objeción: “Creemos que la guerra global antidrogas está causando más daño que el mismo abuso de las drogas”. Lo sorprendente para él fue que tal carta fuese firmada mayoritariamente por una cantidad de personalidades latinoamericanas como ex-presidentes “de Bolivia (Lidia Gueiler Tejada), de Costa Rica (el premio Nobel Óscar Arias), de Colombia (Belisario Betancur), de Guatemala (Ramiro de León Carpió) y de Nicaragua (Violeta Barrios de Chamorro)” entre otros y otras más.<sup>325</sup> Nadelmann ha considerado en varias ocasiones que el debate se debe abrir desde Latinoamérica, ya que allí se encuentra la gran masa de protesta contra la política antidrogas. Esto también porque “los funcionarios gubernamentales de Estados Unidos hacen grandes esfuerzos para mantener el tema en reserva, tanto dentro como fuera de Estados Unidos: “Se reprimen los informes que preparan los expertos, se cancelan conferencias, los críticos no son invitados o se retiran sus invitaciones”. Nadelmann sostiene con razón que ni la ONU ni la OEA son organizaciones que realmente se ocupan de los temas, por lo cual él no entiende por qué América Latina tenga que seguir aceptando esta campaña de censura.<sup>326</sup> El hecho de que ahora, y no antes, se libren debates a escala política internacional, tiene mucho que ver con los cambios políticos internacionales de los últimos años, sobre todo en Estados Unidos. Por ejemplo, respecto a Afganistán y el problema de la producción de opio y heroína, el presidente Barack Obama se ha pronunciado, contrario a su antecesor Bush, a favor de una política menos represiva. Apoyandome en lo que afirman Tickner y Cepeda, “En Afganistán se ha roto con la lectura convencional sobre el narcoterrorismo [...] al priorizar la seguridad ciudadana y el desarrollo alternativo sobre la erradicación de amapola”.<sup>327</sup> Según su investigación Tickner y Cepeda suponen que “las Fuerzas Militares estadounidenses ya no participan ni patrocinan actividades de erradicación en Afganistán”.<sup>328</sup> Pero el aspecto probablemente más importante para decir que soplan vientos a favor de un debate sobre un cambio en la política internacional de drogas es que desde el año 2008 una gran mayoría de países de economía desarrollada se encuentran en una grave crisis financiera. Desde que estalló la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, en Japón y Europa, entre otros, los países han tenido que evaluar sus políticas actuales en aras de invertir sus recursos financieros más eficientemente. ¿Qué significa esto para la política internacional de drogas que debiera liderar Latinoamérica? En 2009 el muy reconocido experto

---

<sup>325</sup> Nadelmann, 2007: 65

<sup>326</sup> *ibíd.*: 68

<sup>327</sup> Tickner; Cepeda, 2011: 225

<sup>328</sup> *ibíd.*: 225

en drogas Tokatlian mencionaba respectivamente tres ventanas de oportunidades, las cuales considero citar:

- 1) “[...] se vuelve a potenciar la revalorización del Estado. Se necesita más Estado, un Estado más actuante que no puede librar todo el mercado, incluso el negocio de las drogas. Se necesita algún tipo de regulación, de control, de intervención del Estado.
- 2) [...] hay una sensación creciente de que los billones de dólares que se van detrás de una política inefectiva requieren algún nivel de mayor racionalidad. Y por lo tanto, hay un argumento de costos en situaciones de crisis que está abriendo la posibilidad de contemplar otras alternativas.
- 3) [...]. el tema de los valores. Es decir, el despilfarro, la ganancia fácil, la demostración de poder de grupos que no tuvieron ningún tipo de control y que hicieron lo que quisieron. Hay una sensación social, colectiva, de que eso empieza a estar mal, de que no debe ser avalado, y que no les sirve a las sociedades”.<sup>329</sup>

Como bien lo explica Tokatlian, ahora la tarea es analizar si el dinero que se está derrochando mediante estrategias de control e interdicción de las drogas ilícitas no mejor se debiera invertir de una manera más efectiva. La crisis financiera ha obligado de hecho a Estados Unidos a reducir los gastos (del Pentágono, el FBI y la CIA) en temas de drogas, centrandose más bien en la amenaza terrorista internacional, anota Nadelmann. Hay que tener en mente que “la guerra antidrogas tiene un costo aproximado de US\$40 mil millones de dólares por año, una suma bastante considerable, aun para Estados Unidos”.<sup>330</sup> Después de todo, ¿cómo se puede aprovechar esta situación de cambio de rumbo internacional para construir políticas sobre drogas propias en Latinoamérica? No resulta fácil acordar una solución conjunta a nivel regional como se describirá en el siguiente subcapítulo. Por un lado, un debate gubernamental ya se está librando y las ambiciones son grandes. Sin embargo, no todos los países de América Latina quieren sumarse por ahora a las críticas y propuestas alternativas recientes.

#### **1.4. Latinoamérica (des-) unida debate sobre drogas**

El debate sobre propuestas alternativas que surge en Latinoamérica a nivel gubernamental desde 2012 no encuentra aún el apoyo político regional suficiente como para que se lidere conjuntamente. El problema de seguridad y violencia relacionado con el tráfico ilegal de drogas ilícitas traspasa cada vez más las fronteras nacionales de los países latinoamericanos, por tanto debería considerarse que existe un problema y una amenaza de

---

<sup>329</sup> Tokatlian, 2011: 35

<sup>330</sup> Nadelmann, 2007: 74

inseguridad y de desestabilización de estructuras sociales, económicas y políticas en común, lo cual requeriría del esfuerzo de todos los países de la región para no dejar que empeore la situación. Colombia y México, y ahora diferentes partes de Centroamérica, comparten experiencias negativas al respecto. Aunque las políticas antidrogas nacionales de cada país latinoamericano sigan estando sujetas a los principios, normas y reglas del régimen internacional de drogas, esto no significa que la región no pueda unirse en aras de buscar otras soluciones al problema compartido. Las víctimas de la violencia relacionada con el narcotráfico ilegal y la fracasada “guerra contra las drogas” merecen ser tomadas en cuenta, hay que hacer algo. No obstante, hay que reconocer que tal debate gubernamental en América Latina va por diferentes rumbos.

Por un lado, y sin ser algo ideológico, tanto presidentes de centroderecha como Juan Manuel Santos y de izquierda como José Mujica o socialistas como Evo Morales apoyan y sustentan con sus ideas el debate, aunque desde su propia perspectiva y basándose en su propia experiencia, apunta Rogelio Nuñez.<sup>331</sup> El presidente Evo Morales de Bolivia, quien ha defendido con vigor desde su actividad sindical y campesina los derechos de los cultivadores y consumidores tradicionales de la hoja de coca ha logrado hacer corregir el error histórico de la Convención de 1961 de criminalizar el masticado de la hoja. A partir de 2013, gracias a su esfuerzo personal y político, en Bolivia el uso tradicional y medicinal de la planta ha sido despenalizado. Vale la pena recordar que en una asamblea oficial de la ONU en Viena de 2009 Morales apareció con una hoja de coca en la mano afirmando lo siguiente: “Esto es una hoja de coca, no es cocaína, es parte de una cultura. No es posible que esté en la lista de estupefacientes de Naciones Unidas [...]”. La prohibición de la hoja “constituye un atentado contra los derechos de los pueblos indígenas”. Por tanto “vengo con mucho respeto a pedir corregir un error histórico”.<sup>332</sup> Tampoco fue en vano el esfuerzo hecho por el presidente José Mujica de Uruguay en sacar adelante una ley que despenalize el porte y consumo de marihuana. Pero la ley fue más allá. El día 10 de diciembre de 2013 Uruguay se convierte en el primer país a nivel mundial en regular el mercado de la marihuana, en un intento de quitarle asimismo el negocio lucrativo a los narcotraficantes ilegales. En la segunda mitad del año 2014 se pondrá en práctica la despedida ley, por consiguiente el Estado se encargará de controlar toda la cadena del mercado del cannabis: la producción, la comercialización,

---

<sup>331</sup> <http://www.infolatam.com/2013/06/05/latam-la-despenalizacion-del-consumo-de-drogas-divide-a-la-region/> [consulta: 10 mar. 2014]

<sup>332</sup> <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/articulo126148-despenalizacion-onu-evo-morales-mastica-hoja-de-coca> [10 mar. 2014]

tenencia y el uso recreativo y medicinal de la marihuana, como también la utilización con fines industriales.<sup>333</sup> De hecho Canadá, Chile e Israel están interesados en la compra de marihuana para pacientes enfermos en sus países.<sup>334</sup> Cuando se le preguntó a Mujica en una entrevista del diario El País, según Infolatam, por qué planteaba tal proyecto, el presidente respondió: “porque somos uruguayos, porque estamos en la historia. Allí discutieron en la década de 1910 el asunto del alcohol. ¿Sabe lo que hizo el Estado? Monopolizó la fabricación de alcohol de boca para eliminar los que entreveraron alcoholes de madera. Lo entró a cobrar caro. Y ahí sacaron una rentabilidad para atender salud pública”.<sup>335</sup>

Latinoamérica sin embargo no tiene una política antidroga en común, tampoco dispone de mecanismos institucionales conjuntos para tratar los problemas relacionados con las drogas ilícitas. ¿Por qué la Región Andina nunca ha “cooperado” de manera conjunta y eficaz, siendo estos países los más afectados por las políticas antidrogas? Encontrar una respuesta no resulta fácil, y mucho menos ahora cuando desde septiembre de 2013 se debate sobre un probable cierre del Parlamento Andino<sup>336</sup> para crear uno nuevo que, como se argumenta, de todas formas cubrirá toda la región suramericana: un Parlamento de Unasur.<sup>337</sup> Habría que examinar qué puede realizarse mediante tal parlamento de cara a crear una cooperación regional sobre asuntos de narcotráfico transnacional ilícito, entre otros.<sup>338</sup> Después de todo y pese a la gran amenaza que genera el narcotráfico transnacional, no todos los países consideran aún necesario modificar las reglas de juego. Los presidentes de EE.UU., México, Brasil, Chile, Perú y otros, están convencidos de que lo que se está haciendo se está haciendo bien. Si bien se muestran abiertos a que se debata sobre el tema, sus convicciones no concuerdan con aquellas que piden un cambio de la política actual prohibicionista. El actual presidente de México Enrique Peña Nieto ha sostenido que “en lo personal, no estoy convencido de que [la “legalización”] sea la respuesta al problema. Los grupos del crimen organizado han diversificado sus actividades, por lo que la legalización no evitaría el

---

<sup>333</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Uruguay> [03 abr. 2014]

<sup>334</sup> [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/06/actualidad/1389041302\\_490726.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/06/actualidad/1389041302_490726.html) [consulta: 28 feb. 2014]

<sup>335</sup> <http://www.infolatam.com/2013/06/05/latam-la-despenalizacion-del-consumo-de-drogas-divide-a-la-region/> [consulta: 28 feb. 2014]

<sup>336</sup> El Parlamento Andino se encuentra en situación de extinción, ésta crisis se ve reflejada por las recientes elecciones en las que, como era de esperar, el voto en blanco (400.000 votos) ganó por delante de los demás candidatos, razón por la cual se pretende repetir las elecciones

<sup>337</sup> <http://noticias.starmedia.com/politica/cerraran-parlamento-andino-para-dar-paso-al-parlamento-unasur.html> [consulta: 01. Mar. 2014]

<sup>338</sup> <http://www.elespectador.com/noticias/politica/voto-blanco-gano-y-habra-repetir-eleccion-de-parlamento-articulo-479783> [consulta: 11 mar. 2014]

crecimiento de estos, pudiendo incluso intensificar otros delitos.” Pero añade algo que puede sustentar el debate, es decir “es importante aclarar que un gobierno no puede tomar esta decisión de manera unilateral, todo el hemisferio tiene que hacer un frente común y definir la mejor manera de combatir el narcotráfico”.<sup>339</sup> De sus palabras se deduce entonces que, al parecer la mejor manera de combatir el narcotráfico no ha sido la vigente, esto quiere decir que la prohibición no ha sido eficiente y se requiere otra solución o regional o mundial. En su momento como presidente de México, Felipe Calderón reconocía en 2010 lo siguiente, y esto después de registrar para el momento más de 30 mil muertes en su país relacionadas con la lucha antidroga desde su posesión de cargo:

*“Estoy de acuerdo, no tengo una solución para nuestros problemas en México, quizás es tiempo para un debate sobre la legalización. No apoyo eso pero, como mínimo, es tiempo para un debate”*<sup>340</sup>.

Como se ha mencionado antes y como era de esperarse, EE.UU. no está aún a favor de un cambio de las reglas internacionales sobre drogas ilícitas. Tampoco al parecer Chile, por lo menos en el manejo político del actualmente retirado ex-presidente Sebastián Piñera, quien se opuso a un proyecto de la oposición de legalizar el consumo de la marihuana. Piñera está convencido que “el gobierno de Chile tiene el firme compromiso de combatir el consumo de drogas [...], la droga es muerte, es dolor, es sufrimiento, la droga nos roba la libertad de poder actuar como seres humanos, en forma libre y responsable [...]”.<sup>341</sup> Esta argumentación la comparten igualmente el presidente de Perú Ollanta Humala y la presidenta de Brasil Dilma Rousseff, quienes se oponen firmemente a una despenalización del consumo de las drogas. Estados Unidos dispone entonces todavía de suficientes aliados en temas de drogas en la región latinoamericana. Las propuestas de Obama para la región latinoamericana son valiosas y en gran parte pueden describir el problema social y político que cubre a la región: “Los países con instituciones fuertes, un buen clima de inversión, oportunidades de creación de empleo y riqueza, leyes sólidas, instituciones de seguridad transparentes, y una economía creciente, serán como un cuerpo saludable muy poco vulnerable al problema de las drogas, y eso es lo que debemos lograr en la región”.<sup>342</sup> En efecto, estos criterios son evidentes para evitar que un país sea menos vulnerable al problema de las drogas. Sin embargo, en

---

<sup>339</sup> <http://www.infolatam.com/2013/06/05/latam-la-despenalizacion-del-consumo-de-drogas-divide-a-la-region/>  
[consulta: 02 mar. 2014]

<sup>340</sup> Nadelmann, 2011: 365

<sup>341</sup> <http://www.infolatam.com/2013/06/05/latam-la-despenalizacion-del-consumo-de-drogas-divide-a-la-region/>  
[consulta: 02 mar. 2014]

<sup>342</sup> ibíd.

Latinoamérica la desintegración social y política, más los altos grados de inseguridad por parte de actores ilegales y (para)estatales no han permitido la realización de tal proyecto. Y que decir de la costosa “guerra contra las drogas”, la cual a mi juicio no ha servido para contribuir a una mejor vida social, por el contrario, ha producido más inestabilidad en la región debido a sus estrategias de persecución policial y militar, y no económicas y sociales como presume el presidente Obama. Por último comparto la afirmación de Nuñez, cuando apunta que “América latina siempre aparece ante la comunidad internacional como una región dividida y fragmentada y en un tema tan delicado como el de las drogas no es una excepción”.<sup>343</sup> Pero estoy convencido sin embargo de que tarde o temprano el tema de las drogas caracterizará la excepción mediante la cual los gobernantes latinoamericanos en ejercicio llevarán a cabo de manera conjunta, y con sus propias instituciones regionales, políticas de drogas más ajustadas a los problemas realmente visibles como lo es el empeoramiento de la inseguridad y la violencia producido en la mayoría de los casos por las luchas antidrogas de los últimos 50 años.

---

<sup>343</sup> <http://www.infolatam.com/2013/06/05/latam-la-despenalizacion-del-consumo-de-drogas-divide-a-la-region/>  
[consulta: 02 mar. 2014]

## **CAPÍTULO 2. Propuestas alternativas**

Hasta ahora he constatado en esta tesis de máster lo siguiente: Las últimas cinco décadas no han sido aprovechadas para solucionar un problema que comenzó a producirse a partir de 1961 con el régimen prohibicionista. Mediante las tres convenciones internacionales sobre drogas ilícitas se ha intentado internacionalizar el problema de la producción, el tráfico y consumo ilegal de las drogas ilícitas, pero los efectos de la prohibición y represión no han resultado ser la solución a tal problema. Ahora entonces surgen debates sobre propuestas alternativas a favor de una política más razonable frente a la producción, distribución y consumo de drogas ilícitas, y para ello se pretende también reformar el régimen actual. Cabe afirmar que el debate se encamina en la búsqueda de otra solución, por lo menos de una distinta a la hasta ahora aplicada. Las propuestas son muy diferenciadas y poco especificadas, pero validas para alimentar el debate. A continuación me encargaré de señalar tales diferencias.

### ***2.1. Descriminalización y despenalización***

En lo que va del régimen internacional de drogas se han propuesto y realizado varias políticas alternativas con el objeto de disminuir los daños secundarios causados a raíz de la prohibición del consumo de drogas ilícitas. La descriminalización y la despenalización son propuestas convenientes, teniendo en cuenta el alto grado de estigmatización que prevalece en la sociedad por el hecho de consumir drogas ilícitas; las altas tasas de encarcelamiento por el uso de estupefacientes y los “absurdos” pequeños delitos relacionados con aquellos. La descriminalización en sí parte de dos dimensiones: la descriminalización de jure o de facto. La primera indica que la ley no se aplica, no hay sanciones. Esto no significa sin embargo un cambio de legislación, ya que el uso de las drogas ilícitas se sigue persiguiendo. La segunda tampoco cambia las reglas, pero la ley se aplica de manera menos estricta.<sup>344</sup> De acuerdo con Galán, el argumento principal de la descriminalización es que “el consumo de drogas psicoactivas es un crimen sin víctima”.<sup>345</sup> Una de las dos recomendaciones fundamentales de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia ha sido la descriminalización (de aplicación inmediata) del consumo de todas las drogas ilícitas. Como muy bien lo anotan los tres ex-presidentes Cardoso, Zedillo y Gaviria, “no tiene ningún sentido encarcelar a personas que usan drogas sin hacer daño a otros. Es cierto que muchos se hacen daño a sí mismos y a

---

<sup>344</sup> Galán P.; et al., 2008:131

<sup>345</sup> *ibíd.*:131

sus familias, pero no es con castigos y marginalización como se les va a ayudar”.<sup>346</sup> La criminalización no es sólo un asunto jurídico. La criminalización y estigmatización a los usuarios de drogas ilícitas se refleja primero que todo en la sociedad. Si no, ¿por qué se presentan en los países latinoamericanos tantos crímenes contra jóvenes que consumen drogas ilícitas? Domiciano Siquiera, representante de la Asociación Brasileña de Reductores de daños, explica por qué en la actualidad “Brasil es el país que más mata a los usuarios de drogas de entre 14 y 29 años”. Siquiera hace referencia a un pensamiento social sobre el uso de las drogas ilícitas producido bajo las siguientes tres miradas:

*“La mirada desde la salud ve al uso de las drogas como una **enfermedad** llamada dependencia química y propone, como tratamiento, la clínica psiquiátrica es sus diversos niveles, desde un ambulatorio hasta un hospital. La segunda mirada es la de la justicia, que es la que está de moda en estos días. La justicia no ve el uso de drogas como una enfermedad sino como un **delito** y, por tanto, el tratamiento no es la clínica psiquiátrica sino la punición. La tercera y última mirada sobre las drogas es la de las religiones, que no la ven como una enfermedad ni como un delito, pero sí como un **pecado**. Por tanto, el tratamiento no es la clínica psiquiátrica ni la punición, sino la conversión”.*<sup>347</sup>

Siquiera propone sin embargo considerar el consumo de drogas ilícitas desde otra mirada, la del derecho de cada consumidor. El autor acentúa que consumir drogas no constituye ni una enfermedad ni un delito y mucho menos un pecado, se trata más bien de un derecho fundamental del consumidor: “[...] el cuerpo es de cada uno de nosotros, de la piel para dentro quien manda es uno. Las personas no consiguen entender que nosotros somos dueños de nuestra propia vida”.<sup>348</sup> Este pensamiento lo comparten muchos expertos de drogas como Lopez Betancourt, quien tampoco ve como una conducta adecuada y correcta la criminalización y penalización de usuarios de drogas ilícitas por parte del Estado. Lopez sostiene con vehemencia que “[...] existe una libertad personal, basada en un derecho moral, al consumo de drogas. [...] El Estado no está legitimado para interferir en esa libertad de la persona, ni aún bajo el argumento de ‘protegerla’ de que se haga daño a sí misma, pues ello sería negar su raciocinio, colocándola de *facto* en una situación de incapacidad jurídica”.<sup>349</sup> Una descriminalización total del uso de las drogas ilícitas por parte de la sociedad y las demás entidades estatales mencionadas anteriormente no se puede predecir para la región

---

<sup>346</sup> [http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/drogas\\_esta\\_abierto\\_el\\_debate.pdf](http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf) [consulta: 10 mar. 2014]

<sup>347</sup> Siquiera, 2011: 126 [marcación propia]

<sup>348</sup> *ibíd.*: 127

<sup>349</sup> López B., 2011: 219



latinoamericana debido a la sensibilidad que causa el tema de las drogas ilícitas en cada uno de nosotros, pero es imprescindible. Además, creo que los consumidores de drogas ilícitas (muchos son jóvenes) tienen el derecho de reclamar una educación sobre el consumo, similar a la educación sexual, la cual en muchas sociedades de América Latina tampoco “existe”. El saber es un derecho fundamental, por lo tanto se requiere de una aclaración en vez de una represión para prevenir más daños en la salud del consumidor. No creo exagerado ni tampoco imposible tal petición. De hecho en Europa existe desde hace muchos años políticas alternativas a la criminalización del consumo de las drogas ilícitas. En 2000 Portugal descriminalizó por ley el consumo de todas las drogas ilícitas. La ley incluye una política de reducción de daños, es decir la prevención y el tratamiento. El tercero de los ocho principios fundamentales (“Humanismo”) de la estrategia nacional de lucha contra la droga de Portugal resume a mi juicio la importancia que tiene una ley discriminatoria: “[...] porque todos los individuos, independientemente de su condición, son merecedores de nuestros cuidados, tienen derecho a ser cuidados, a ser tratados”.<sup>350</sup> Europa en comparación con América Latina ha generado programas de prevención y tratamiento de consumidores o adictos y ha creado un marco legal bajo el cual el objetivo principal es prescindir de la criminalización del consumo de todas las drogas ilícitas. La experta española en derecho penal Manjón-Cabeza remarca que en Europa “las drogas no representan un gran problema [...], el consumidor no es perseguido como un criminal y el adicto no es rechazado, sino tratado; el consumo, aunque sea ilegal, no genera la alarma social en la que se vivía hace treinta años ni una persecución salvaje”.<sup>351</sup> Lamentablemente en Latinoamérica se sigue señalando y criminalizando al consumidor, se le culpa de la “mala imagen” que produce su comportamiento en la sociedad y se le hace saber que es “culpable de su propia exclusión social”. La penalización por consumo de drogas ilícitas es gravemente alta en muchos países de América Latina, al igual que en otros países del mundo, pues, “también en los países europeos el porcentaje de encarcelación por delitos relativos a las drogas es excesivo, [...]”, confirma Manjón-Cabeza, y añade “Además, [que] esa represión cae en una altísima proporción sobre los últimos eslabones de la cadena de la droga, o sea, sobre los camellos callejeros y vendedores al menudeo”.<sup>352</sup> Y para colmo de males estos últimos actores ilegales son imprescindibles para “mantener” la oferta y la demanda, es decir el negocio ilegal depende también de estos personajes sumamente vulnerables.

---

<sup>350</sup> Cardoso, 2011: 357

<sup>351</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 223

<sup>352</sup> *ibíd.*: 223

La despenalización podría ser otra buena propuesta, si bien el encarcelamiento masivo de “minitraficantes” no es la solución al verdadero problema del narcotráfico ilícito internacional. La despenalización es una propuesta mediante la cual se exige prescindir de una penalización por “delitos pequeños”. A pesar de que la despenalización puede aplicarse para muchos actos penales como el tráfico de drogas ilícitas (recordemos que el presidente de Guatemala ha propuesto “despenalizar” el tráfico de drogas ilícitas que pasan por su país), en la práctica se refiere más bien a una despenalización de facto del porte y consumo mínimos de drogas ilícitas. Contrario a la descriminalización, la despenalización se enfoca en la modificación de ciertas leyes punitivas sobre drogas ilícitas, aunque se mantiene el derecho penal para otros comportamientos como el tráfico ilegal y el lavado de dinero etc. Una despenalización del porte y consumo de drogas es posible y de hecho ya ha sido puesta en práctica en muchos países del mundo y se han obtenido relativamente buenos resultados. Cabe resaltar además, de acuerdo con Manjón-Cabeza, que las “convenciones no obligan a considerar delito la tenencia para el consumo o el consumo mismo, y dejan a los estados la libertad para hacerlo o no conforme a sus principios constitucionales internos”<sup>353</sup>. Es importante entonces que los gobernantes de cada Estado en América Latina reflexionen sobre este punto y dicten políticas genuinas propias sin excusarse de que las convenciones internacionales no permiten modificaciones algunas. Así las cosas, en efecto ya hay varios Estados a nivel mundial que van por esta dirección. Holanda fue uno de los primeros países en despenalizar el consumo de drogas blandas. Según Galán, en 1976 Holanda despenalizó también el “minitráfico” de drogas blandas como la marihuana y optó por no criminalizar y penalizar a los dependientes de drogas duras como la heroína, aplicando una política de reducción de daños (repartición de jeringas, administración controlada de metadona etc.). En total se logró reducir el contagio del VIH mediante las drogas, la mortalidad por sobredosis y la delincuencia.<sup>354</sup> Martin Jelsma, politólogo neerlandés del Transnational Institute y experto reconocido en temas de drogas, afirma que actualmente en Holanda, a pesar de la venta libre, “los niveles de consumo de cannabis son similares a los de los países vecinos, Alemania y Bélgica, y mucho más bajos que en el Reino Unido, Francia y España”. Holanda efectivamente no criminaliza el consumo del cannabis y tolera la venta minorista de ésta, es decir permite la venta y el suministro en y a los coffeshops, aunque no existe una despenalización de jure<sup>355</sup>, como lo afirma Galán. Hay que anotar que desde hace décadas

---

<sup>353</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 49

<sup>354</sup> Galán; et al., 2008: 132

<sup>355</sup> Jelsma, 2011: 342

Holanda viene desafiando el régimen internacional de drogas implementando políticas nacionales propias. El lío político, que si bien no ha tenido ninguna sanción internacional, ha sido que el consumo no sólo se ha regulado con los coffeshops, sino que también el suministro de la marihuana que entra por la “puerta de atrás” se encuentra cuasi “legalizado”. Jelsma apunta que el problema consiste en que, como las convenciones no permiten una regulación del suministro o la venta, “los propietarios de los cafés deben comprar el cannabis en un mercado que sigue siendo ilegal [...]”, algo que pone en riesgo no sólo a los proveedores, sino también a los propietarios por comprarles a los últimos.<sup>356</sup>

El ejemplo Holanda demuestra muy bien en definitiva la paradoja de la prohibición. Por un lado un Estado se permite descriminalizar y despenalizar el consumo de drogas ilícitas, pero por otro la producción y la venta de estas drogas sigue siendo ilegal, ya que no pueden ser despenalizadas o reguladas según las convenciones internacionales. Portugal es un caso parecido. Desde el año 2001, como ya se ha dicho, quedó no sólo descriminalizado sino también despenalizado el consumo de todas las drogas ilícitas. La despenalización de Portugal va más allá que la de los Países Bajos, sin embargo, al igual que en Holanda la problemática sigue siendo la penalización de la producción y la venta de las drogas ilícitas. También en pocos países latinoamericanos el porte y consumo de todas las drogas ha sido despenalizado. En Colombia desde 1994, con una breve interrupción entre el 2009 y 2012 por un cambio de ley del gobierno anterior. La Corte Constitucional colombiana declaró en junio de 2012 que quienes porten un gramo de cocaína o 22 de marihuana, no pueden ser catalogados como delincuentes sino como enfermos, hecho por el cual no pueden ser detenidos. También en México se llevó a cabo un cambio de ley en 2009 (“Decreto del Narcomenudeo”) eliminando todas las sanciones por cantidades para uso personal: 5 gramos de cannabis, 2 gramos de opio, 0,5 gramos de cocaína, 50 miligramos de heroína o 40 miligramos de metanfetamina.<sup>357</sup> Las políticas de despenalización han sido útiles en muchos casos. Por ejemplo, cuando en la década de 1970 se despenalizó la marihuana en 11 Estados de Estados Unidos, las detenciones de jóvenes (más de 300.000 detenciones de jóvenes anuales hasta 1970) dejaron de tener alguna importancia.<sup>358</sup> No obstante la despenalización del consumo de drogas ilícitas no tiene sentido si la producción y la venta siguen siendo ilícitas. Pavón Vásquez apunta que en Ecuador por ejemplo la pena por transporte de drogas es de 12 a 16 años. El problema

---

<sup>356</sup> Jelsma, 2011: 342-343

<sup>357</sup> <http://es.insightcrime.org/uruguay-marihuana/mapa-por-pais-de-la-posicion-sobre-la-politica-de-drogas-en-las-americas> [consultar el enlace para ver los cambios en otros países de la región, consulta: 09 mar. 2014]]

<sup>358</sup> Reuter, 1994: 10

entonces es que también se estará castigando al consumidor porque tiene que comprar de manera ilegal para consumir.<sup>359</sup> La despenalización del consumo de drogas ilícitas ha puesto a las convenciones internacionales en tela de juicio. Sin embargo la despenalización resulta ser insuficiente para tratar otros temas delicados como el narcotráfico ilegal a gran escala, el cual persiste debido a la prohibición. Por ende son muchas las personas que hoy día se pronuncian a favor de una “legalización”, pues, como afirma Hidalgo “si bien la despenalización es un paso en la dirección correcta, no elimina el mercado negro en la producción y comercialización de las drogas. Eso solo lo logra la legalización”.<sup>360</sup> En adelante pasaré a analizar el punto más polémico del debate internacional sobre drogas.

## **2.2. “Legalización” o regulación controlada de todas las drogas ilícitas?**

Desde que rige la prohibición ha estado en debate la propuesta de la legalización de las drogas. He querido esperar hasta este momento para explicar lo que entraña la legalización de las drogas. ¿Qué se pretende argumentar bajo este término? Muy a menudo se escucha que de la prohibición debemos pasar a la legalización. La legalización de las drogas impedirá que el negocio ilegal de las drogas ilícitas siga existiendo, la legalización de las drogas será la solución definitiva al problema mundial de las drogas, etc. Sin embargo, cuando se habla de legalización no se especifica qué es lo que se pretende legalizar, de cuáles drogas estamos hablando y de qué manera se debe legalizar. Peter Reuter, profesor de la Universidad de Maryland y experto en temas de drogas, sostiene que “la legalización es un término híbrido que contiene muchas alternativas que varían desde regímenes permisivos, como los que prevalecen actualmente para el alcohol en la mayoría de los países hasta la distribución gubernamental exclusivamente a aquellos que demuestran su adicción antes de una fecha dada”.<sup>361</sup> Muchos partidarios de la legalización dan por sentado lo que este término sobreentiende. Empero, la legalización de las drogas, según Galán, contiene dos propuestas que no van por el mismo camino: “la legalización regulada por el Estado y la legalización competitiva sin intervención gubernamental, sujeta simplemente al equilibrio del mercado libre”.<sup>362</sup>

---

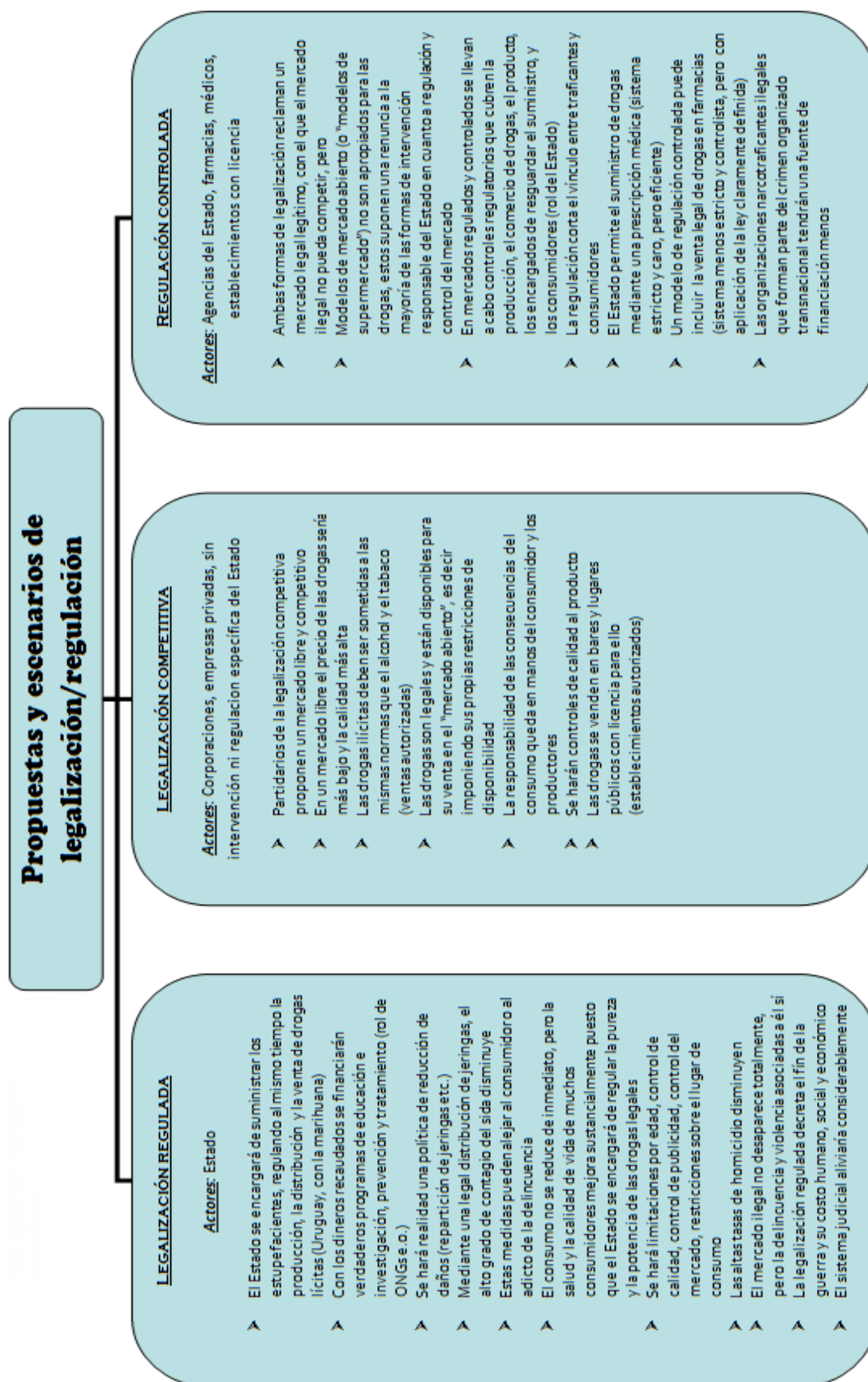
<sup>359</sup> Pavón V., 2011: 82

<sup>360</sup> Hidalgo, 2011: 186

<sup>361</sup> Reuter, 1994: 9

<sup>362</sup> Galán; et al., 2008: 135

Gráfica 13: Propuesta de legalización/Regulación controlada de las drogas ilícitas



Fuente: Elaboración Propia en base a la investigación

Siguiendo a Galán, la legalización regulada y la legalización competitiva implican lo siguiente. La primera sugiere “que sea el Estado el que suministre las sustancias psicoactivas, regule la producción y la venta y ofrezca programas educativos, de prevención y promoción de la salud, y terapéuticos”, por ahora una de las propuestas más llamativas. De hecho Uruguay se ha dirigido por este camino, aunque solamente con la marihuana. La segunda hace referencia a un mercado libre: “En un mercado libre, el comercio de drogas no tendría regulaciones específicas y las drogas estarían libres”.<sup>363</sup> La gráfica anterior muestra de una manera resumida los principales argumentos y escenarios que se prevén en torno a una probable “legalización” o regulación controlada de las drogas ilícitas. Pero cabe anteponer que en la gráfica no se visualizan los argumentos en contra, porque que después de 50 años de prohibición y de “guerra contra las drogas” no creo que sea necesario volverlos a repetir.<sup>364</sup>

El debate sobre la legalización de las drogas ilícitas ha causado bastante polémica a nivel internacional. El término de legalización verdaderamente es híbrido y contiene diferencias, las cuales impiden un debate homogéneo, al menos en la tarea de definir lo que realmente se está proponiendo. Debido a ello, quienes están a favor del mantenimiento de la prohibición aprovechan este “punto débil” para descalificar cualquier propuesta de legalización, sosteniendo que la legalización no es la solución al problema de las drogas y el narcotráfico (Obama). Galán cree saber la respuesta a ello, al menos en el caso colombiano. El autor apunta que la legalización como una propuesta seria se ha desacreditado y “nadie [...] quiere asumirla porque se ha estigmatizado *per se*, la legalización es ‘mala’ pero en realidad nadie la ha estudiado y nadie sabe el porqué”.<sup>365</sup> Aunque me considero, junto con Galán y otros expertos más a nivel mundial, partidario de la legalización regulada como una alternativa al prohibicionismo y una eventual solución a muchos temas relacionados con el narcotráfico ilegal, considero necesario a nivel personal emplear en lo que queda de esta tesis el término “regulación controlada”. Como se puede ver en la gráfica anterior ésta definición explica de una manera muy similar lo que se argumenta bajo la legalización regulada, es decir es necesario establecer un marco legal que regule las drogas ilícitas. Pero la diferencia consiste en que la regulación controlada hace énfasis asimismo en cómo se debe controlar lo que se regula. He querido añadir esta definición a las propuestas de legalización, por un lado, porque

---

<sup>363</sup> Galán; et al., 2008: 135 y 139

<sup>364</sup> Los argumentos en contra de una legalización controlada, como por ejemplo los costos que tendrían las sociedades actuales tras una eventual “legalización” se pueden consultar en Olmo, Rosa del: ¿Prohibir o domesticar?: políticas de drogas en América Latina, 1992.

<sup>365</sup> Galán; et al., 2008: 144

este término resulta adaptarse mejor al debate gubernamental, y por otro lado porque sirve para limitar de una manera más clara las propuestas debatidas; y con el objetivo de no dejar espacio aprovechable para los conservadores del prohibicionismo. Mientras que las definiciones en la lengua española sobre qué significa legalizar son pobres, para la regulación existen cantidades de explicaciones que pueden adaptarse al presente debate. Si bien la legalización, opuesta a la prohibición, supone que algo es legal,<sup>366</sup> sin hacer mención exacta si ese algo es verdaderamente regulado y/o controlado, la regulación controlada implica la determinación de normas o reglas a que debe ajustarse alguien o algo. Regular puede significar reglar o poner en orden algo (p.e. regular el tráfico de vehículos, regular y controlar el límite de velocidad en las autopistas, y si se considera sancionar el exceso). En términos económicos puede significar también regular el comercio y las tarifas etc.<sup>367</sup> A pesar de que muchas personas a nivel mundial están a favor de un cambio en la política internacional de drogas, muy pocas ven lógicamente en la propuesta de legalización la solución al problema. En los pocos debates sobre drogas que se han efectuado en la ciudad de Viena (sin entrar a analizar los de la ONU), lugar desde donde se escribe esta tesis, he descubierto que sólo al final de cada discusión (de una manera corta y ya para cerrar el debate) se hace la pregunta que si la legalización de las drogas sería la solución a lo que está sucediendo en México y otros países de América Latina. Teniendo en cuenta lo que hasta ahora se ha analizado bajo el término híbrido de la legalización evidentemente la respuesta es no. Se puede comprender el pánico que aquel término genera en cada uno de nosotros, por ejemplo si se supusiera que el negocio ilegal se “legalizara” y los dineros “calientes” de la droga pasaran de un estado ilegal a uno legal, beneficiando las organizaciones narcotraficantes con las ganancias, pues por supuesto que esto causaría un repudio en todas las sociedades. No obstante, la realidad es que paradójicamente y de manera espeluznante, sin que fuese un acto legal ya ésta práctica “ilegal” viene ejecutandose desde hace más de cinco décadas. Por eso, y entre otras razones más, prefiero alejarme del término híbrido y confuso de “legalización” y usar más bien el de regulación controlada en aras de evitar seguir estancando más el debate. De hecho, la Comisión Global de Políticas de Drogas concentra ya sus propuestas bajo este mismo término: “Regular no es lo mismo que legalizar [...], regular es crear las condiciones para la

---

<sup>366</sup> En el diccionario de la lengua española legalizar significa dar estado legal a algo, comprobar y certificar la autenticidad de un documento o de una firma. <http://lema.rae.es/drae/?val=legalizar> [consulta: 12 mar. 2014]

<sup>367</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=regular> [consulta: 12 mar. 2014]

imposición de todo tipo de restricciones y límites a la comercialización, propaganda y consumo del producto, sin ilegalizarlo”.<sup>368</sup>

Apesar de lo anterior dicho, la regulación controlada genera igualmente una cantidad de preguntas sobre qué y cómo o quién se va a regular o controlar. ¿Se va a regular toda la cadena de la droga y asimismo controlar todos los espacios (y actores) de la oferta y la demanda? Este debate está por darse. La Comisión Global de Políticas de Drogas, en su segunda recomendación, aboga públicamente por una regulación de la marihuana, la droga más “blanda” o más “suave” entre las ilícitas según la comisión. Su visión o predicción es que “la regulación [...] corta el vínculo entre traficantes y consumidores. Dado que la marihuana es la droga que más se consume en el mundo, su regulación abatiría gran parte de los enormes recursos que obtiene el crimen organizado en los mercados ilegales de la droga, fuente de su poder e influencia”.<sup>369</sup> Vamos a ver, parcialmente es cierto que una regulación controlada por el Estado le ofrecería al consumidor una alternativa dónde comprar su droga y así no tener que recurrir más a la compra ilegal, pero el hecho de que la marihuana sea la droga más consumida a nivel mundial (aunque más arriba se dijo que esta fue la menos consumida entre 1988 y 2008) no significa que esta genere más dinero que otras drogas “duras” como la cocaína y la heroína, cuyas ganancias son las que fortalecen mayoritariamente las organizaciones narcotraficantes ilegales, y que por supuesto se adhieren al crimen organizado transnacional. No es que la comisión se distancie de la idea de regular todas las drogas ilícitas, pero en lo corrido del debate se ha limitado únicamente a la propuesta de regulación de la marihuana. Según Lopez Betancourt, los integrantes de la Comisión “sólo han pedido legalizar la mariguana y no otros estupefacientes, como la cocaína, porque ‘hay que comenzar por algún lugar’ y porque habría sido ‘liviano’ y poco ‘realista’ pedir lo mismo para todas las drogas”.<sup>370</sup> ¿Pedir a quién? Esta argumentación “debilita” a mi juicio un poco el gran esfuerzo de la Comisión Global de Políticas de Drogas. Por ello estoy de acuerdo con varios expertos, al igual que con Lopez, en que “la legalización [en mis palabras regulación] no debe detenerse ahí. Despenalizar la cannabis de forma aislada, apelando a su menor peligrosidad, o a sus posibles empleos; es mantener de cierta forma la lógica de la prohibición, al admitir tácitamente la posibilidad de distinguir entre drogas ‘buenas’ y ‘malas’ [...]”. Lopez resalta

---

<sup>368</sup> [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/drogas\\_esta\\_abierto\\_el\\_debate.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf) [consulta: 10 mar. 2014]

<sup>369</sup> [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/drogas\\_esta\\_abierto\\_el\\_debate.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf) [consulta: 10 mar. 2014]

<sup>370</sup> López B., 2011:257



que el planteamiento debe ser franco: “legalizar [regular] el cannabis sí; pero en conjunto con el resto de las drogas” ilícitas.<sup>371</sup> Ahora bien, ¿cómo puede presentarse una política de regulación controlada frente a drogas como la cocaína, la heroína y las anfetaminas? Yo creo que esto debería debatirse de inmediato. Merece la pena anotar al respecto que el presidente de Guatemala Perez Molina no sólo se ha pronunciado a favor de una regulación de todas las drogas, un justo medio entre la legalización total y la postura prohibicionista, sino que sus propuestas ya son unas de las más atrevidas a nivel regional e internacional:

*“No estamos a favor de que se pueda estar distribuyendo cocaína en cualquier lado. Pero sí vamos a entrar en el tema de la regularización, todas las sustancias deberían estar regularizadas y regularizar quiere decir que con, por ejemplo, la heroína o la cocaína, que son sustancias altamente dañinas y adictivas, pues tendrá que regularse cuáles son los procedimientos para poderlas vender, tendría que ser con receta médica o una serie de cosas, ideas que tendrán que salir en la discusión”.*<sup>372</sup>

Santos también se ha unido a esta propuesta, aunque sin mencionar las drogas “duras” como la cocaína, y ha dicho que se le debe quitar el negocio a los ilegales narcotraficantes y “de pronto apropiarse el Estado de esas utilidades para hacer campañas de propaganda en contra del consumo [...]”.<sup>373</sup>

Quiero finalizar el análisis del debate sobre las propuestas de legalización o regulación controlada de las drogas (aún) ilícitas desde otra perspectiva latinoamericana. Es importante anotar que mientras el régimen internacional de control de drogas ilícitas “impide” que la producción, distribución, venta y consumo sean legales, las drogas aun así se producen, se distribuyen, se venden y se consumen “libremente” en cualquier lugar del mundo (algo que ya constataba el ex-presidente de Colombia Virgilio Barco en la Asamblea General de la ONU en 1989) . Hay que señalar también que este negocio ocupa (de manera ilegal) a millones de personas de diferentes clases sociales<sup>374</sup> (tanto en países de oferta como demanda).<sup>375</sup> De

---

<sup>371</sup> López B., 2011: 258

<sup>372</sup> <http://www.infolatam.com/2013/06/05/latam-la-despenalizacion-del-consumo-de-drogas-divide-a-la-region/>  
[05 mar. 2014]

<sup>373</sup> ibíd.

<sup>374</sup> Sólo para Colombia se puede decir que hay más de 30.000 „narco-millonarios“ (muchos de la clase media). Sí se diera el caso de que cada uno de estos narcos para su negocio empleara a 100 personas, entonces tres millones de personas presenciarían un ascenso social enorme. Zinecker, Heidrun. Drogenökonomie und Gewalt: das Beispiel Kolumbien [Economía de las drogas y violencia: el ejemplo Colombia], HSFK-Report 5, 2004.

<sup>375</sup> Siquiera apunta que en caso de que se llevara a cabo una “legalización” de las drogas ilícitas, sólo en Brasil, y en especial en San Pablo, habría “desempleo en masa. Cerca de un millón de vapores, un millón de aviones, un millón de pequeñas mulas de tráfico de drogas –que son en su gran mayoría personas de menos de 18 años– tendrían que, a partir de la legalización [regulación] de las drogas, disputar un lugar de trabajo con personas mucho más preparadas que ellas”. Siquiera, 2011: 128

acuerdo con Lins Ribeiro “existe una globalización económica no-hegemónica formada por mercados populares y flujos de comercio que están, en gran medida, animados por gente del pueblo [...]”.<sup>376</sup> No-hegemónica, según Lins Ribeiro, “porque sus actividades desafían [...] los niveles local, regional, nacional, internacional y transnacional”. Lins Ribeiro agrega además, apoyándose en el libro de Moisés Naím de la revista *Foreign Policy* “*Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*” del año 2005, que “el ‘comercio global ilícito’ florece y triunfa en un mundo más interconectado, que tiene fronteras más porosas y poderosas tecnologías (como internet) en manos de ‘civiles’, menos barreras para el comercio y más agentes no estatales que operan en el escenario internacional. El presente es el paraíso del contrabandista”.<sup>377</sup> Las entidades estatales latinoamericanas no han logrado establecer el control total del negocio ilícito de las drogas. ¿Puede uno suponer que los Estados han tolerado el narcotráfico ilegal al igual que como sucede con el negocio de la “piratería”? El ejemplo México y Colombia de los 90 creo que lo confirmaría (ver parte dos). No obstante, ¿cómo es posible que después de tantas décadas de prohibición y represión bajo la consigna de “guerra contra las drogas”, y con recursos de más de 10 mil millones de dólares, ningún Estado latinoamericano “productor de droga ilícita” pueda afirmar hoy día firmemente que ha conseguido establecer el control total de toda la cadena de las drogas ilícitas, desde la siembra, cultivo y producción hasta la distribución, venta y consumo?, ¿es esto factible o no para un Estado? Para EE.UU., Naciones Unidas y otros no es posible generar tal control de manera unilateral. Pero sí las entidades estatales de cada país individual no están supuestamente capacitadas autónomamente para ejecutar esta tarea, entonces ¿qué hacer? Lo digo, porque a nivel global hasta el momento no ha habido “realmente” y “verdaderamente” una cooperación al respecto. Existen reglamentos, convenciones, regímenes y agencias encargadas de mantener el control sobre el flujo de las drogas ilícitas, sin embargo ¿qué se ha logrado? No conozco tampoco un plan regional latinoamericano independiente, aparte de las fracasadas estrategias bilaterales entre EE.UU. y demás países del continente americano como el “plan Colombia”. A mi juicio poco se ha logrado a nivel internacional bajo la prohibición. Las estrategias han sido más policiales y militares, y se han olvidado de otras áreas desde donde pudiera romperse el vínculo de las organizaciones narcotraficantes ilegales: los puertos por ejemplo. Lins Ribeiro pone de relieve que en los más

---

<sup>376</sup> Lins Ribeiro, 2012: 36. Apesar de que Lins Ribeiro investiga la ilegalidad e informalidad de los “vendedores ambulantes”- negocio de “piratería”- mediante conceptos propios como la “globalización económica desde abajo” o “globalización popular” me parece útil usar sus argumentaciones para asemejarlas al negocio ilegal de las drogas ilícitas.

<sup>377</sup> Lins Ribeiro, 2012: 37

organizados y sofisticados puertos sólo un 5 por ciento de la carga de contenedores se inspecciona de manera eficaz. Se sospecha por lo tanto que detrás del negocio ilícito se encuentren también corporaciones multinacionales. En resumen “no se necesitan grandes redes o extensas articulaciones de redes para realizar conexiones de larga distancia, o incluso globales. De hecho, las mercancías que fluyen dentro del sistema mundial no-hegemónico pueden cambiar varias veces de mano, atravesando diversos espacios regulatorios, hasta llegar a los consumidores finales”.<sup>378</sup>

Después de todo, la tarea a mi entender radica en cada Estado individual, y por qué no, en una cooperación verdadera entre países realmente interesados y capacitados en poner fin al narcotráfico ilegal. Sin embargo, no nos engañemos! El problema en América Latina no se va a solucionar bajo una “guerra contra las drogas ilícitas”, tampoco bajo el pretexto de que porque las drogas son ilegales hay que librar luchas (policiales y militares) contra ellas. Si las drogas ilícitas perdieran su estado de ilegalidad, no habría más pretextos para emprender tantas “guerras contra las drogas”. Si las drogas ilícitas encontraran una regulación controlada disminuiría el alto grado de violencia, porque, como apunta Lins Ribeiro, para el sistema de comercio ilícito el uso de la violencia es un factor crucial.<sup>379</sup> Entonces comencemos por ahí. Se sabe muy bien que la prohibición de las drogas ha generado los problemas de narcotráfico ilegal y la violencia relacionada con él que asisten a Latinoamérica. Se sabe muy bien que la “exitosa” economía ilegal de drogas no va a desaparecer siempre y cuando el negocio sea más rentable bajo las actuales leyes prohibicionistas y penales. Y se sabe muy bien que “[...] sin las redes de contactos y de protecciones en el mundo de la política, la seguridad y las instituciones (en todos los países) poco podrían hacer los traficantes para mantener su negocio”.<sup>380</sup> Entonces por qué no examinar otras opciones, una de ellas podría ser un régimen de regulación controlada sobre todas las drogas a nivel mundial, o una organización similar a la Organización Mundial de Comercio (WTO por sus siglas en inglés) con calidad de actor, algo que no posee un régimen. Las drogas ilícitas, en un estado regulado y controlado pueden ser una economía legal más para el mundo. Muchos dirán por Dios bendito que ingenua propuesta, pero otros responderán, es que de hecho tal economía ya existe, y peor aun, sin normatividad alguna ni controles estatales que sirviesen para no solo controlar el producto, sino también los altos flujos de dinero que no son ni gravados con impuestos. La economía ilegal de las drogas ilícitas es anárquica, actúa en ausencia del Estado y/o el poder público.

---

<sup>378</sup> Lins Ribeiro, 2012: 50 y 53

<sup>379</sup> *ibíd.*: 44

<sup>380</sup> Manjón-Cabeza, 2012: 176

Por último cabe añadir otra perspectiva más, aunque no muy favorable, de cara a generar un cambio en la política internacional de drogas. Se supone que de esta economía dependen una cantidad de personas como funcionarios políticos, empresarios etc., y para estos actores “ilegales” puede ser aun más peligroso abogar por una revisión de la política actual sobre drogas, si se encuentran involucrados en esta actividad ilícita, apunta Manjón-Cabeza, “pues pondrían en jaque sus propios intereses”.<sup>381</sup>

Quiero hacer finalmente hincapié en algo muy esencial para el manejo del debate. No me interesa participar en los debates de culpabilidades como “es que si no hubiera oferta no hubiera demanda y viceversa”, eso se hizo en la década de 1990. Estas afirmaciones pueden ser validas pero son simplistas y sirven para mantener el statu quo. No nos culpemos por algo que no nos incumbe. El problema no está en que un comprador y un vendedor actúan de manera ilegal, sino en que el Estado-nación no ha determinado las normas o reglas necesarias y convenientes para tomar la decisión de regular de una manera controlada la gran economía (ilegal) de todas las drogas ilícitas. No estoy de acuerdo con una legalización sin control de las drogas ilícitas, pero si con una regulación controlada de todas las sustancias sicotrópicas, estupefacientes o como se les quiera seguir denominando (y sin prejuicios morales, medicinales, jurídicos o religiosos). De todas las propuestas, a mi juicio, esta es la más conveniente, si no en qué dirección va entonces el debate?

### ***2.3. ¿Cómo modificar o derogar el régimen internacional de drogas?***

Para la redacción del presente subcapítulo considero conveniente reproducir unas de las propuestas hechas en el informe de la ONG Transform Drug Policy Foundation del Reino Unido, el cual parte de la necesidad de formular propuestas alternativas para explicar un mundo post-prohibicionista. En el prólogo del informe de 2012 “Después de la Guerra contra las Drogas. Una Propuesta para la Regulación”, el ex-presidente de Colombia César Gaviria Trujillo ratifica lo que hasta ahora se ha constatado:

*“Nos encontramos al borde de un significativo cambio en cuanto a políticas internacionales sobre drogas, un cambio que transformará todo el planeta. Tras décadas de*

---

<sup>381</sup> Manjón-Cabeza, 2012

*esperar su turno por salir a escena, las alternativas a la prohibición se encuentran ahora firmemente colocadas en la mesa de negociaciones para ser discutidas*".<sup>382</sup>

Las voces en favor de una reforma sustancial del régimen han aumentado rápidamente mientras persiste el debate. El experto mexicano López Betancourt por ejemplo no sólo se ha pronunciado a favor de una legalización [regulación] de las drogas para México y otros países, sino que también ha sostenido vehementemente que “es necesario reformar el marco jurídico internacional que sostiene la prohibición, y dejar a los Estados la libertad de diseñar sus propias políticas en materia de drogas, acordes a su situación local”.<sup>383</sup> Martin Jelsma ha dado a entender también desde su punto de vista que “a 50 años de su puesta en vigencia, es hora de modernizar el sistema y establecer una convención única coherente, que reemplace los actuales tratados”. Jelsma alude además que, de acuerdo con el primer Informe Mundial de Drogas de 1997, “las leyes, e incluso las Convenciones Internacionales, no están escritas sobre piedra. Pueden modificarse cuando la voluntad democrática o las naciones deseen hacerlo”.<sup>384</sup> Nadelmann, uno de los pioneros a nivel internacional, remarca asimismo que “las convenciones internacionales antidrogas no presentan obstáculos insuperables a la reforma”.<sup>385</sup> Este último subcapítulo hará énfasis precisamente en ello.

De acuerdo con el informe de Transform Drug Policy Foundation, dentro de las convenciones internacionales de drogas existen varias opciones para o modificar o enmendar los tratados internacionales. No se descarta tampoco la opción de ignorar el régimen o retirarse de él. Modificar puede significar hacer cambios respecto a una redefinición de una droga específica, puede significar el traslado de aquella de una lista a otra, como también puede significar su eliminación total en la convención. Cerca de 53 Estados (Suecia, Japón, EE.UU. Rusia etc.) que actúan dentro de la UNODC tienen sin embargo la capacidad de bloquear tal aspiración si así lo desean, constata el informe. Además tal y como está compuesta la Comisión del régimen de drogas, en caso de convocar una votación, no se obtendría fácilmente una mayoría. Enmendar (propuesta más prometedora que la anterior, aunque con el mismo riesgo a ser bloqueada), puede significar arreglar o quitar un artículo de la convención. Los Estados tienen la posibilidad de proponer al Secretario General de la ONU una enmienda. El Secretario General consulta tal proyecto con el Consejo Económico Social (ECOSOC), convocando el último a los Estados a una conferencia. La propuesta tiene 18

---

<sup>382</sup> Transform Drug Policy Foundation, 2012, prólogo

<sup>383</sup> López B., 2011: 262

<sup>384</sup> Jelsma, 2011: 346

<sup>385</sup> Nadelmann, 2007: 73

meses para ser aceptada o rechazada, y sí ningún Estado la veta, ésta entra en vigor. El informe apunta que una propuesta semejante después de todo es viable ya que los artículos 47 de la Convención Única, el artículo 30 de la Convención de 1971 y el artículo 31 de la Convención de 1988 lo permiten.<sup>386</sup> Bolivia presentó en 2011 una propuesta de enmienda del art. 49 de la Convención Única, en el cual se prohíbe la masticación de la hoja de coca. Después de ser rechazada esta enmienda Bolivia se retiró del tratado para regresar meses más tarde pero con una nueva reserva que permite el masticado de hoja de coca, aunque sólo en Bolivia. El informe menciona por otro lado otras alternativas en caso de que las anteriores no logren realizarse. Se contempla la posibilidad de actuar fuera del régimen. Por un lado un Estado puede ignorar los tratados y por el otro puede intentar retirarse de ellos. Ignorar los tratados debilitaría la esencia del régimen, pone de relieve el informe, aunque esto no es realizable de manera unilateral, por el contrario “el camino más creíble y probable para flexibilizar las actuales restricciones de los tratados [...] es claramente a través de cierta forma de acción colectiva, mediante una coalición de los Estados que comparten una posición reformista”. Y éste bloque reformista puede estar compuesto por la UE (sin Suecia), América del Sur y Centroamérica, junto con una posible participación de Nueva Zelanda, Australia, Canadá entre otros países más.<sup>387</sup> Tales emprendimientos seguramente generarán desconfianza y represalias por parte de los Estados partidarios del mantenimiento de la prohibición. Los costos probablemente serán bastante graves, no obstante, el informe enfatiza en que “[...] un grupo de naciones de orientación reformista actuando de manera conjunta podrían [sic] encontrar en su unión la fortaleza para resistir cualquier presión resultante”.<sup>388</sup> Hasta la fecha no ha habido una coalición de este estilo, pero sí una defección de manera unilateral imprevista. Uruguay es el primer país a nivel mundial que ha decidido actuar fuera del tratado mundial de drogas, regulando de manera emancipatoria el cultivo, la venta, porte y consumo de la marihuana. Según el informe, Bewley-Taylor (contrario a otros expertos) ya se esperaba una semejante iniciativa, y argumentaba que una “defección” no sólo debilita de manera grave el sistema de tratados, sino que un acto así sirve como “desencadenante de un cambio de régimen”.<sup>389</sup> Quiero mencionar lo que Keohane y Nye insinuaron a finales de 1970 en caso de que resulte ineficiente un régimen internacional. Los autores afirmaban que si un régimen genera más costos que beneficios para unos o para todos los implicados, es probable

---

<sup>386</sup> Transform Drug Policy Foundation, 2012: 209-211

<sup>387</sup> *ibíd.*:218-220

<sup>388</sup> *ibíd.*: 217

<sup>389</sup> *ibíd.*: 217

que surjan movimientos dentro y fuera de los Estados a favor de un cambio o de una reforma.<sup>390</sup> Pues bien, como intento resaltar mediante el informe de Transform Drug Policy Foundation, estos movimientos incluyen por tanto personas de la sociedad civil, la academia, la política y otras pertenecientes a organizaciones no-gubernamentales.

Finalmente cabe describir otra posible opción que le queda a un Estado, en caso de que las anteriores propuestas no tengan éxito: un retiro de los tratados. El informe de la ONG ilustra una “medida extrema” para las Naciones Unidas, pero no improbable, de cómo un Estado pudiera retirarse de los convenios internacionales. Se debe presentar una denuncia por escrito ante el Secretario General. Hasta 2008 se exigía que sean como mínimo 143 denuncias de Estados individuales, lo que hacía casi que inviable tal intención. Pero un retiro es posible porque: “hay artículos al interior de todos los tratados que permiten a cualquier Estado optar por presentar una denuncia por escrito ante el Secretario General [...]”.<sup>391</sup> Hay que tener en cuenta que entre 1945 y 2004 hubo 1.547 denuncias de retiro de tratados de la ONU (5% menos que el número total de ratificaciones), si bien que estas no tenían nada que ver con asuntos de drogas.<sup>392</sup> la ONG se dirige con este informe por ende a todos los Estados que consideren viables estas propuestas alternativas y apela también al debate al interior de sus fronteras. A nivel internacional estas medidas pueden ser a vista de hoy utópicas, pero como muy bien lo puntualizó César Gaviria en el prólogo del informe:

*“El mundo requiere y merece un régimen de control que no sea corrupto, que tenga una genuina integridad – que sea sensato, completo y cabal – que sea democrático y que ofrezca seguridad, desarrollo y salud en un marco de derechos humanos. Soy realista. Creo que podría tomar otros diez años convertir esta “Propuesta” en realidad”.*<sup>393</sup>

Tengo ansia y deseo vehemente de ello!

---

<sup>390</sup> Keohane; Nye, 1988: 51

<sup>391</sup> Transform Drug Policy Foundation, 2012: 213

<sup>392</sup> ibíd.: 213-215

<sup>393</sup> ibíd.: prólogo p. XVI

## CONCLUSIÓN

La presente tesis ha sido elaborada con la intención de investigar los cuestionamientos recientes al manejo erróneo de la política internacional de drogas, en América Latina especialmente. Se ha hecho una división en tres grandes partes. En la primera se ha empleado la teoría de regímenes internacionales para analizar qué son regímenes, cómo, por qué y para qué se crean y se mantienen. Se ha examinado asimismo el impacto de estas cooperaciones en las relaciones internacionales. En la segunda parte se ha podido mostrar cronológicamente el “éxito” de la prohibición y represión de drogas a nivel mundial desde la segunda década del siglo pasado hasta hoy. También ha sido posible demostrar empíricamente los efectos perjudiciales que han causado las estrategias militares “contra las drogas” en los últimos 50 años en territorio latinoamericano. La tercera y última parte ha sido empleada a fin de determinar la existencia del reciente debate sobre drogas en América Latina y para resaltar las ideas y propuestas alternativas puestas sobre la mesa para discutir y generar un unminente cambio de paradigma.

El objetivo principal de la investigación científica ha consistido en descubrir cuál es la política más razonable hacia las drogas prohibidas por el régimen internacional, partiendo de la hipótesis de que la vigente política internacional de drogas no ha sido la solución al “gran problema” mundial de las drogas ilícitas. Es decir, ni con la prohibición mundial de drogas ni mediante la política represiva estadounidense de “guerra contra las drogas” ha sido posible contrarrestar el gran flujo de drogas ilícitas a nivel mundial. Debido a ello, la tarea ha consistido en investigar ¿cuál ha sido el resultado del actual régimen internacional de drogas y cuál ha sido el resultado de las estrategias policiales y militares dictadas desde los Estados Unidos a partir de la década de 1970 hasta hoy de cara a combatir la “oferta” de las drogas ilícitas en América Latina?

En la primera parte se ha examinado la teoría original de regímenes internacionales desarrollada por Robert O. Keohane a principios de los años 80. Se ha elegido esta teoría por diferentes razones. Por un lado el término “régimen” es constantemente utilizado y mencionado para intentar describir la política internacional de drogas. Es decir, muchos trabajos científicos que tocan temas de drogas ilícitas han focalizado primariamente la atención a la descripción de las reglas de las tres convenciones internacionales sobre drogas, pero se han olvidado de analizar científicamente lo esencial: ¿qué son regímenes y cómo repercuten sus principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en la



realización de una política internacional de drogas? Estos cuatro pilares son los que definitivamente definen un régimen, un tratado o una cooperación entre Estados. En el análisis teórico se ha podido mostrar que la teoría neoliberal de régimen ha partido equivocadamente de la premisa de que los Estados acuerdan cooperaciones o regímenes internacionales bajo intereses (mutuos) dados. Sin embargo, se ha podido señalar también que a partir de la década de 1990 los constructivistas (Hurrell, Wendt) lograron falsificar esta suposición, enfatizando en la necesidad de considerar que los Estados no actúan a base de intereses dados, sino que los regímenes son vistos por los Estados como un instrumento práctico para materializar los intereses propios (regímenes constitutivos). El análisis constructivista ha demostrado que los regímenes pueden ser constitutivos en la medida en que los intereses propios son en cualquier momento (re)interpretados a su manera por los actores estatales más poderosos. Se ha adaptado ésta argumentación para explicar que el régimen internacional de drogas no ha sido tampoco creado y sostenido a base de intereses dados o intereses mutuos, sino a base de intereses presentados y representados por países poderosos (como EE.UU.) miembros del régimen. El análisis de Keohane en *“Después de la hegemonía”* ha hecho también hincapié en la necesidad de considerar la importancia que tienen las instituciones internacionales para llevar a cabo acuerdos de cooperación internacional, organizaciones que según Keohane reducen la incertidumbre y limitan las asimetrías de información. No obstante durante el análisis teórico se ha podido comprobar en cambio que la cooperación internacional no beneficia de manera homogénea a cada Estado miembro del régimen. La excusa neorrealista (Grieco) ha sido que los Estados no tienen otra opción que actuar de manera racional y egoísta, ya que su propia seguridad se encuentra en peligro. Después de todo y como se ha podido analizar durante la presente tesis, el régimen internacional de drogas sigue siendo manejado desde una perspectiva neorrealista, en donde el cálculo de costo-beneficio ha prevalecido sobre cualquier otro enfoque alternativo. Además se ha podido detectar una confirmación del argumento de Keohane cuando apuntaba que el legado de la hegemonía norteamericana permanecerá presente en las cooperaciones internacionales pese a los signos de decadencia. La investigación ha servido sin embargo también para contradecir que tal legado de todos modos no ha influido de manera eficaz para detener los movimientos “pecaminosos” que se están presentando paulatinamente, pero con bastante fuerza, por miembros del régimen. Una semejante actividad está siendo reflejada mediante la regulación controlada de la marihuana en Uruguay que se llevará a la práctica real a partir de julio de 2014. Una actuación unilateral de esta naturaleza era impensable hasta la fecha tanto en la disciplina de las Relaciones Internacionales como en la comunidad

internacional. Podría constatarse además que la hegemonía norteamericana tampoco ha sido capaz de detener dentro de sus fronteras los movimientos de regulación de la marihuana presentados en Washington y Colorado, razón por la cual a fin de cuentas Estados Unidos con ello estaría también infringiendo leyes internacionales sobre drogas ilícitas. ¿Será por eso que hasta la fecha no ha habido sanciones contra Uruguay? Keohane ha supuesto que el principal propósito (principio) para la creación y el mantenimiento de un régimen es tener la garantía de su cumplimiento. Pero lo cierto es que las recientes “defecciones” tienden a poner el régimen prohibicionista en tela de juicio. A medida que se presenten en un futuro próximo más “defecciones”, el régimen internacional de drogas pudiera entrar en una fase de decadencia, aspecto que no fue analizado ni mucho menos pensado por Robert Keohane en su emblemático libro *“Después de la hegemonía”*.

Resulta interesante hacer énfasis en que hasta la fecha no ha habido sanciones represivas contra conductas adversas. Ahora bien, tal y como se ha podido comprobar en la primera parte el modelo actual de control de drogas es “débil”. Si bien existen mecanismos de control (JIFE, DEA ect.) el régimen internacional de drogas no dispone de instrumentos eficaces para hacer cumplir las normas y reglas. Como se ha analizado en la segunda parte, hasta ahora sólo se conocen casos “flojos” en donde países como Colombia han sido “descertificados” económicamente (corte de ayuda financiera por pocos años para el combate contra las “drogas”) por incumplir los propósitos acordados (ver parte II). Y como ha de esperarse para el caso Uruguay la ausencia de una verdadera sanción marcará aún más la debilidad del régimen de control de drogas. En la tercera parte de la tesis se ha podido demostrar que una actuación “fuera de la ley” es posible y esto no tiene porque generar un precedente negativo o una mala reputación como lo ha apuntado Keohane. Éste autor ha señalado mediante la introducción del juego del “dilema del prisionero reiterado” que “defectar” sólo tiene sentido cuando el juego es jugado solo una vez (Uruguay), pero cuando el juego es jugado a repetición los Estados optarán más bien por cooperar de manera racional para no convertirse en un país poco confiable para otros acuerdos de cooperación. Sin embargo, de acuerdo con mi propia investigación es probable que un futuro próximo se presenten otras “defecciones” más, es decir que el juego se repita. En caso de que esto ocurra resulta conveniente explicar ¿cómo se pudiera jugar el juego del “dilema del prisionero reiterado” de Keohane, aunque al revés? Esto significaría que una repetición de la “defección” o “traición” por parte de otros países pudiera ser interpretada y defendida por este grupo de “defectores” como una decisión también racional si así se quiere. Para ello sería conveniente una coalición de Estados que

compartan una mutua posición. En América del Sur este bloque pudiera conformarse por los Estados miembros del organismo de UNASUR. Si se tratara de formar un grupo “reformista” para toda la región latinoamericana éste pudiera encontrarse dentro de la nueva organización regional CELAC, organismo regional que no incluye a EE.UU. y tampoco a Canadá. Y si la coalición debiera ser a nivel internacional, ésta estaría compuesta, tal y como se ha analizado en la tercera parte de la tesis, por la UE (sin Suecia), América del Sur y Centroamérica, junto con una posible participación de Nueva Zelanda, Australia, Canadá entre otros países más.<sup>394</sup> Por consiguiente el nuevo enfoque ya no sería “cooperar de manera racional para evitar un mal colectivo”, como ha sido sostenido por el neoliberalismo, sino “cooperar con los países ‘defectores’ para terminar con el “mal colectivo” que hasta la fecha se ha querido defender de manera racional y egoísta bajo el prohibicionismo. Esta coalición ha sido mencionada en la tercera parte en donde se ha mencionado también, de acuerdo con el experto Bewley-Taylor, que “defecciones” como la de Uruguay “*debilitaría[n] gravemente el sistema de tratados, y posiblemente actuaría[n] como desencadenante de un cambio de régimen*”.<sup>395</sup> Han tenido que pasar entonces 30 años para poder empezar a falsificar la teoría neoliberal (en el caso del régimen de las drogas) en la cual Keohane da por sentado que “a los gobiernos no les agrada establecer malos precedentes porque temen que sus propias violaciones de las reglas promoverán otras violaciones por parte de los demás, incluso aunque no haya una pena específica”.<sup>396</sup>

Después de analizar detenidamente las fuentes que tuve al alcance para la investigación acerca del fracaso de la política internacional de drogas los resultados científicos de la segunda parte son los siguientes. Se ha podido demostrar que las estrategias policiales y militares dictadas desde Estados Unidos y atendidas por los respectivos gobiernos individuales de América Latina no han podido alcanzar el éxito deseado, es decir no han sido la solución al “problema” regional y mundial de las drogas ilícitas. Por el contrario, se pudiera afirmar además que las estrategias militares de los últimos 25 años han producido más efectos malos que buenos, esto es el así llamado “efecto globo” y un aumento de la violencia. Se ha logrado observar que la producción de drogas como la cocaína, la droga más productiva, ha estado y seguirá concentrada en tres países andinos tradicionalmente cultivadores de la hoja de coca (después de 20 años del vaivén de las estrategias militares hoy día Perú se posiciona nuevamente como el máximo cultivador de la hoja de coca de toda la región andina). Además

---

<sup>394</sup> Transform Drug Policy Foundation, 2012: 218-220

<sup>395</sup> *ibíd.*: 217

<sup>396</sup> Keohane, 1988:138-139 y 318

México permanecerá muy probablemente por muchos años más como el mayor intermediador y distribuidor de drogas ilícitas hacia el norte del continente americano. A parte de ello, a nivel regional se han detectado otras rutas del narcotráfico que afectarán seguramente toda la región andina y diferentes regiones limítrofes de Brasil. De acuerdo con el análisis no se descarta tampoco un desplazamiento inminente de las estructuras ilegales hacia regiones del cono sur como ya se ha ejemplificado para Centroamérica. Apoyandome en mi propia investigación observo además que a vista de hoy, tal y como equivocadamente se maneja la política internacional de drogas, muchos lugares de los 33 países latinoamericanos y caribeños corren el riesgo de un inminente “asalto del narcotráfico” y un simultáneo aumento de la violencia que ya de por sí existe en diferentes localidades del continente. La investigación ha sido clave para indicar que cuanto más se siga efectuado la “guerra contra las drogas” en América Latina más “fracasos” se podrán detectar, porque la “guerra” se ha centrado en una lucha militar y no en una lucha social y económica. Así pues, las cifras de muertes alcanzadas en el pasado gobierno de Felipe Calderón en México (más de 60.000) y miles más en otros lugares de América Latina desde que Nixon y Reagen lanzaran la “war on drugs”, no han podido representar una exitosa campaña de lucha contra las drogas, cuyo blanco ha sido definitivamente errado. Basta con seguir las noticias sobre drogas en América Latina para observar que las organizaciones narcotraficantes ilegales están “vivito y coleando”.<sup>397</sup>

El balance de cien años de prohibición y cincuenta de “guerra contra las drogas” incita finalmente a reflexionar sobre el manejo erróneo de la política mundial antidrogas y la conservación de un régimen ineficiente. Un cambio de paradigma es indispensable. Se requiere una política más humana que sea capaz de compensar y reparar los daños colaterales causados. Una de esas políticas debe dirigir su visión hacia una inminente reducción de la violencia, pero sin generar más violencia como se pudo observar mediante la lucha antidroga. Abogo así pues por una propuesta alternativa a la “guerra contra las drogas”: libremos una “guerra” contra la pobreza, optemos por educar en vez de discriminar y reprimir, mejoremos los estándares de vida de los primeros y los últimos eslabones en la cadena de las drogas ilícitas. Los más desfavorecidos y desprotegidos son los cultivadores y los consumidores, pero en muchos casos también las pequeñas “mulas”. En particular son estos grupos los más vulnerables y demandantes de una inclusión social y económica. Una política más humana tiene como tarea reducir el alto grado de vulnerabilidad que prevalece para

---

<sup>397</sup> <http://es.insightcrime.org/> [consulta: 06 mar. 2014]

muchos jóvenes y demás ciudadanos por razones socioeconómicas traducidas en la falta de perspectivas y oportunidades de índole económico. Es por eso que el pregón de una “guerra contra las drogas” debe ser rechazado con vehemencia no sólo en los países desde y en donde se han diseñado y realizado operativos militares antidrogas, sino también en aquellos hacia donde se pretende trasladar la doctrina neorrealista de “guerra contra las drogas”. Estados Unidos ha estado desde un principio, es decir desde hace 100 años, muy interesado en liderar hegemónicamente la política internacional de drogas. A partir de la década de 1970 finalmente así ha sucedido. Se ha podido comprobar que tanto en teoría como en práctica Estados Unidos ha marcado la pauta. Sin embargo, a vista de hoy y debido a los hechos analizados en la presente tesis, también puede ser acertado afirmar que ni el régimen neoliberal de drogas ni la desatada neorrealista “guerra contra las drogas” podrán presentarse como políticas “eficientes” y sostenibles en un futuro próximo. Por tanto deben promulgarse nuevas leyes que tengan como principal objetivo una percepción y adaptación verdadera y sincera de la realidad.

Ahora bien, el silencio roto tras el debate que se libra desde el año 2008 en Latinoamérica, por expertos en temas de drogas de la academia y diferentes ONGs, por ex-presidentes de Colombia, Brasil y México que reconocen públicamente el fracaso de sus antiguas políticas antidrogas, y por presidentes en ejercicio que abogan por otra “solución” al problema del narcotráfico y la violencia relacionada a él, ha determinado un después en la política mundial antidrogas para el hemisferio. Sorprendentemente este debate se está reproduciendo cada vez más por todo el mundo. Las propuestas alternativas se están poniendo sobre la mesa, y todavía quedan muchas más por elaborar. Se ha podido comprobar que el tabú de la prohibición ya no existe. Ahora la tarea es ver como se genera prontamente un cambio de paradigma ya sea con o sin el régimen neoliberal existente. Las alternativas se apoderan del discurso. Por un lado se observa que la descriminalización y la despenalización del porte y consumo de drogas ilícitas en Europa han dado buenos resultados, y por qué no entonces aplicar una política semejante también a nivel nacional en los países de Latinoamérica? En la tercera parte se han analizado así pues los ejemplos de Holanda y Portugal, los cuales han sido claves para comprobar que una política de despenalización del consumo reduce el riesgo del consumidor a ser “perseguido por la ley”. La Comisión Global sobre Políticas de Drogas, cuya creación surgió después del fracaso mundial de la política de drogas, ha presentado en diferentes escenarios públicos a nivel internacional varias recomendaciones importantes en aras de generar lo antes posible un cambio. Una de ellas es la aplicación inmediata de una

política de descriminalización y despenalización del porte y consumo de todas las drogas ilícitas. Se ha podido señalar en el análisis sin embargo que el régimen mundial de drogas ha dejado a los Estados nacionales la libre elección de dictar leyes propias respecto al porte y uso de las drogas ilícitas. Así pues, aquí puede observarse ya sea una abstención o una ignorancia por parte de varios Estados nacionales en no considerar las leyes existentes del régimen de drogas. Esto pudiera interpretarse como una arbitrariedad del Estado-nación, si bien que las leyes punitivas contra el porte y uso pueden estar cometiendo una violación a los derechos humanos, de las víctimas de encarcelamiento masivo en EE.UU., América Latina y otras regiones del mundo por ejemplo. No obstante los casos Holanda y Portugal han servido al análisis también para comprobar por otro lado que si bien su consumo no es criminalizado ni penalizado, la ley sí se aplica para el suministro o la venta al menudeo. Es por eso que desde mi propia investigación desprende la suposición de que el mercado negro y la violencia a su entorno no podrán ser eliminados por completo mientras no exista una regulación y un control eficaz sobre todas las drogas ilícitas.

En la tercera parte, más concretamente con la gráfica 13, se ha intentado analizar y comparar las tres propuestas alternativas que de acuerdo con mi propia investigación son las que hasta la fecha marcan el debate. Se trata de una: 1) legalización regulada, 2) legalización competitiva y 3) regulación controlada. Se ha podido examinar que tanto en la primera como en la tercera propuesta el Estado juega un papel muy importante como actor garante de cara a legalizar, regular y controlar las drogas ilícitas, mientras que la segunda no considera una intervención ni mucho menos una regulación específica del Estado. Es decir, las drogas debieran de venderse en un mercado libre. En la investigación sobre estas propuestas alternativas lanzadas desde América Latina se ha podido observar que la legalización competitiva es la que menos llama la atención y por lo tanto la que menos se toma en serio debido a su “modelo de supermercado”. De acuerdo con mi propio análisis se puede explicar asimismo que la legalización regulada resulta ser una propuesta seria pero no suficientemente explicatoria para comprender cómo es que se debe manejar el tema de las drogas “legalmente”. La legalización regulada se ha limitado a explicar de una manera argumentativa las ventajas que implica legalizar las drogas ilícitas y ha sostenido que el Estado debe encargarse de la producción y la venta, pero no se han desarrollado modelos en aras de llevar a la práctica esta propuesta alternativa. No se ha desarrollado hasta la fecha tampoco un análisis científico capaz de ayudar a comprender lo que entraña la legalización regulada: ¿cómo se controlará lo que se legalizará o regulará? Además en el análisis del debate sobre

drogas se ha podido detectar que el término híbrido de legalización se ha estigmatizado en la percepción social y por tanto no ha logrado durante décadas ser investigado científicamente. Con más apoyo científico y político se presenta en cambio la propuesta de regulación controlada. Como se ha podido constatar en la tercera parte la Global Commission On Drug Policy ya maneja en sus informes oficiales el término regular, si bien que se ha distanciado del término “legalización”: “Regular no es lo mismo que legalizar [...], regular es crear las condiciones para la imposición de todo tipo de restricciones y límites a la comercialización, propaganda y consumo del producto, sin ilegalizarlo”.<sup>398</sup> En el informe mencionado en la tercera parte “*Después de la Guerra contras las Drogas: Una Propuesta para la Regulación*” de la ONG Transform Drug Policy Foundation, el ex-presidente de Colombia ha sostenido en el prólogo que una propuesta para la regulación “es tan relevante ahora debido a los abrumadoramente catastróficos impactos de la guerra contra las drogas en América Latina, pero también porque ahora existe [...] gran entusiasmo por una reforma progresista”. Además, “dado que la ONU calcula que existen cerca de 250 millones de consumidores de drogas ilegales, resulta extremadamente perverso dejar el comercio que les proporciona estas sustancias en manos de criminales organizados y traficantes exentos de regulación”.<sup>399</sup> La propuesta de regulación controlada ha sido analizada detalladamente en la tercera parte del presente trabajo. Finalmente han de repetirse brevemente los modelos propuestos para llevar a la práctica dicha política progresista. Estos son: 1) una prescripción médica, 2) una venta a través de farmacias y 3) venta con licencia. Así las cosas, después de un profundo análisis científico observo que la propuesta más razonable de cara a encontrar una mejor “solución” al “problema” mundial de las drogas ilícitas puede ser la regulación controlada de todas las sustancias prohibidas por el régimen, una alternativa que se muestra como una propuesta seria y real al prohibicionismo. La Comisión Global ha propuesto una regulación controlada de la marihuana para cortar el vínculo entre traficantes y consumidores. Pero a pesar de haberse realizado ya ésta política en Uruguay y el estado de Colorado de EE.UU., la idea, según la investigación, no logra ser suficientemente convincente, pues la marihuana no es el único producto ilícito con el que las organizaciones narcotraficantes ilegales mexicanas, colombianas, brasileras y otras más en América Latina, África, Asia, EE.UU. y Europa financian su existencia. La regulación controlada (pero) de todas las drogas ilícitas puede ser

---

<sup>398</sup> [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/qcdp\\_v1/pdf/drogas\\_esta\\_abierto\\_el\\_debate.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/qcdp_v1/pdf/drogas_esta_abierto_el_debate.pdf)

<sup>399</sup> Transform Drug Policy Foundation, prólogo

una “solución” (una de varias) al “problema mundial de drogas”. ¿Por qué se deben regular todas? Empezando porque, según los resultados obtenidos en la investigación, el “problema mundial de las drogas ilícitas” demanda la atención a todas las drogas ilícitas y por lo tanto poco se solucionará sólo con la regulación controlada de la marihuana. No es acertado por tanto decir que hay que comenzar con la droga más “blanda”. Me explico por qué: 1) se generarían los mismos efectos que se presentaron a finales de los 70 (parte dos de la tesis) cuando se intentó combatir y eliminar la marihuana (la diferencia es que ahora el combate es con ley y no con “guerra” militar). En aquella época se produjo un desvío del negocio de la marihuana hacia la cocaína y eso mismo puede suceder ahora, con más fuerza, hacia ésta y otras drogas ilícitas más si se desestima la propuesta seria de regulación controlada de todas las drogas ilícitas. A las drogas hay que verlas todas, para bien o para mal, como drogas, ya sean “blandas” o “duras”, lícitas o ilícitas. 2) La derogación de la ley prohibicionista del alcohol, ley seca o Volstead Act, en 1933 en Estados Unidos se llevó a cabo bajo el argumento de que en 13 años de prohibicionismo se había causado una desatención de grandes sectores sociales, una corrupción abrumadora y la creación de un crimen organizado. Sin embargo después de la abolición las estructuras mafiosas al igual que el crimen organizado no desaparecieron, más bien los jefes del gang judío e italiano Lansky y Luciano se apoderaron posteriormente del mercado ilegal de la morfina, cocaína, heroína, cañamo, anfetaminas y otras más, aprovechando, como lo ha comprobado el historiador Escohotado, la prohibición vigente para estas drogas.<sup>400</sup> Así pues, una regulación controlada de la marihuana sí, pero también de todas las demás para evitar más “efectos globos”, y esto de aplicación inmediata para empezar a acabar por lo menos con uno de los negocios ilegales más lucrativos del crimen organizado internacional, que es el mercado ilegal de las drogas ilícitas. Tengo además la sospecha de que con la regulación controlada de la marihuana como supuestamente “única alternativa realista por ahora”, el régimen de drogas intentará en un momento propicio reunir las voces prohibicionistas que sean necesarias para endurecer aun más la política mundial de drogas. Esto quedó comprobado después de la UNGASS en 1998 y se teme que suceda algo parecido en la próxima reunión en 2016. A fin de cuentas se ha podido observar que la regulación controlada de la marihuana si bien desafía el régimen no genera ningún cambio de ley dentro de él, tal vez generará un traslado de una lista a otra. Ahora bien, un pronunciamiento público como el que ha hecho el presidente de Guatemala Otto Perez Molina sobre la necesidad de un debate serio acerca de una regulación controlada de todas las drogas

---

<sup>400</sup> Escohotado, 2000: 106-107



ilícitas ha ratificado después de todo el cuestionamiento de la política internacional de control de drogas.

Para recapitular lo dicho resulta conveniente concluir en que las convenciones internacionales sobre drogas no han sido la panacea para eliminar la demanda y la oferta de las drogas ilícitas. Su enfoque en la prohibición ha hecho de la economía mundial de drogas ilícitas un mercado considerablemente lucrativo. Con más de 320 mil millones de dólares anuales el mercado mundial de drogas ilícitas ensombrece desafortunadamente toda clase de esfuerzo social, político e institucional dirigido a combatir las organizaciones narcotraficantes ilegales. Se ha demostrado que el régimen internacional de drogas se ha agudizado con la Convención de 1988 y mediante la UNGASS. El plan de acción acordado en 1998 para eliminar radicalmente entre otros las cosechas de hoja de coca en la región andina ha agravado más la situación y ha causado un serio cuestionamiento respecto a la efectividad del régimen internacional de drogas. A vista de hoy se puede confirmar el fracaso de la política mundial de drogas y esto ha sido más que nada la gota que ha colmado el vaso y que ha dado lugar al reciente debate sobre drogas en América Latina. Como bien se ha podido analizar en la tercera parte, el régimen internacional de drogas impide llegar a una mejor “solución”. Se ha demostrado que es flexible en caso que cada Estado-nación individual decida por cuenta propia despenalizar el porte y consumo de todas las drogas ilícitas. Pero es inflexible para lo demás, es decir el cultivo, la producción y comercialización son temas intocables para el régimen prohibicionista. Después de un análisis intenso sobre la efectividad del régimen y de la política de “guerra contra las drogas” cabe la observación de que en un futuro próximo ni lo uno ni lo otro seguirá “funcionando”, siempre y cuando el modus operandi actual no sea reformado sustancialmente. Lo cierto es que la persistencia a la “eficiencia” del régimen prohibicionista está obligando a Estados nacionales de América Latina a presentar ante la sociedad otras “soluciones”.

Las vigentes normas y reglas no permiten entonces una elaboración de una política de drogas genuina y responsable para la humanidad. Es cierto que impulsar una política de regulación controlada de todas las drogas dentro del marco legal del régimen, planteada como otra “solución”, generará un bloque de gobernantes de países conservadores del sistema. Por lo tanto la opción que observo es que cada Estado miembro del régimen examine qué se puede cambiar dentro de él y qué no. Pero partiendo de la premisa de que así como se está

manejando hegemónicamente la política internacional de drogas no se debiera proseguir. El caso Uruguay ha sido determinante para comprobar que (con el apoyo imprescindible e inevitable de la sociedad) se puede actuar “al margen de la ley internacional”, es decir bajo su propia y autónoma interpretación de política nacional de drogas. El desafío uruguayo se reproducirá probablemente en la década corriente como un efecto dominó por toda la región latinoamericana, y a lo mejor por otras como Europa. El fuerte lobby existente y la creciente aceptación social a nivel mundial para ello lo hará posible, sólo es cuestión de tiempo. Pero la pregunta sigue siendo ¿qué pasará con el resto de las drogas ilícitas, habrá un fuerte desvío del consumo y del tráfico de drogas “blandas” a drogas “más duras” y cuál será a fin de cuentas la nueva política internacional de drogas al respecto? El escenario que puedo observar de acuerdo con mi propia investigación es que se puede predecir para un futuro próximo una probable regularización sólo del cultivo, la producción y el comercio de la marihuana en varios Estados latinoamericanos más. Se puede presentir que el régimen internacional “débil” no “aceptará” oficialmente pero tolerará este desafío histórico de cambio de política. Debido a ello, la tendencia por parte de varios Estados regularizadores de la marihuana impondrá una alta presión al régimen internacional, cuya reacción podría ser que la marihuana pase a ser parte de la lista de drogas con más usos médicos y con uso recreativo legal. Pero esta reforma también podrá ser aprovechada por los prohibicionistas (p.e. en 2016) para endurecer aun más las leyes mundiales frente a las drogas “más peligrosas”, en las que aun se encuentra “equivocadamente” la hoja de coca.

Finalmente ha de mencionarse que la propuesta alternativa de regulación controlada de todas las drogas ilícitas si bien no es aceptada por corrientes dominantes a nivel internacional, es la que, según el análisis en la segunda parte sobre las estrategias fallidas hasta la fecha, se ajusta más a la realidad social. Durante la investigación he podido observar entre otros que la perspectiva latinoamericana finalmente se manifiesta de forma tal que el Estado-nación es quien debe encargarse (buscando el apoyo social al interior del país) de regular y controlar soberanamente los eslabones ilegales de la cadena de la economía ilegal de las drogas ilícitas que se presentan de diferentes formas en muchos de los 33 países de América Latina y el Caribe. Existe una tendencia de voluntad hacia una ruptura con el régimen “ineficiente”, cuya credibilidad se encuentra en declive. Para muchos países el régimen internacional de drogas se ha vuelto inconveniente. Estos acontecimientos políticos incitan por último a la disciplina de las Relaciones Internacionales a adaptar estas nuevas tendencias. Si bien la teoría de regímenes internacionales estadounidense desarrollada en la década de 1970/80 buscaba

prioritariamente un mejor entendimiento de la cooperación en la relaciones económicas internacionales, el “fracaso del régimen de drogas” exige asimismo la atención y la búsqueda de nuevos enfoques y conceptos para explicar ya no tanto la creación y el mantenimiento de los regímenes, sino para comprender los diferentes cambios de rumbo que se están presentando en América Latina respecto a las drogas prohibidas. La disciplina de Relaciones Internacionales debe implicarse en el actual debate y aportar ideas y conceptos y para ello puede ser útil plantear una teoría de régimen propia, capaz de describir el conflicto regional e internacional que ha generado la prohibición de las drogas. La iniciativa la ha puesto América Latina (Bolivia, Uruguay) y dependerá de la velocidad en que se reproduzcan estos precedentes para detectar muy prontamente un fuerte proceso de debilitamiento del régimen neoliberal de las drogas ilícitas y de su respectiva teoría.

## BIBLIOGRAFÍA

**ÁLVAREZ GÓMEZ**, Christian; et al. “Las políticas antidrogas en México y la narcotización de la agenda de seguridad”. En: VARGAZ VELÁZQUEZ, Alejo; ÁLVAREZ GÓMEZ, Christian. *Fuerzas Armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011, 243-264.

**ÁLVAREZ GÓMEZ**, Christian. “Política antidrogas de Estados Unidos”. En: VARGAZ VELÁZQUEZ, Alejo; ÁLVAREZ GÓMEZ, Christian. *Fuerzas Armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011, 265-285.

**ARANA**, Xabier. *Drogas, legislaciones y alternativas: de los discursos de las sentencias sobre el tráfico ilegal de drogas a la necesidad de políticas diferentes*. San Sebastian: Gakoa, 2013.

**ASTORGA**, Luis. “México: de la seguridad autoritaria a la inseguridad en la transición democrática”. En: TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires: Libros del Zorsal, 2010, 345-386.

**ASTORGA**, Luis. “Drogas ilegales, traficantes y política”. En: TOUZÉ, Graciela Dora; GOLTZMANN, Paula. *América Latina debate sobre drogas: I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2011, 223-227.

**BARNETT**, Thomas. *The Pentagon's new map: war and peace in the twenty-first-century*. New York, 2004.

**BERNAL CASTRO**, Laura; et al. “El papel de las fuerzas armadas bolivianas en política antidrogas”. En: VARGAZ VELÁZQUEZ, Alejo; ÁLVAREZ GÓMEZ, Christian. *Fuerzas Armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011, 173-200.

**BONILLA SORIA**, Adrián; et al. “La lucha contra el narcotráfico en el Ecuador, 1989-2009”. En: TOKATLIAN, Juan Gabriel. *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009, 125-163.

**CARDOSO**, Manuel. “La política portuguesa en materia de drogas y sus resultados”. En: TOUZÉ, Graciela Dora; GOLTZMANN, Paula. *América Latina debate sobre drogas: I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2011, 355-360.

**CASTILLO SILES**, Froilán. “De la guerra a las drogas a la descolonización de la lucha contra el narcotráfico”. En: TOUZÉ, Graciela Dora; GOLTZMANN, Paula. *América Latina debate sobre drogas: I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2011, 39-43.

**ESCOHOTADO**, Antonio. *Historia elemental de las drogas*. Barcelona: Anagrama, 2000.

**GAMBOA**, Miguel. “El declive del proyecto político paramilitar en Colombia”. En: *Cadernos de Estudos Latino-Americanos*. Edições Universidade Fernando Pessoa, Maio-Agosto 2008, 59-92.

**GARCÍA HOYOS**, Juan Carlos. *De la coca a la cocaína: Una historia por contar*. Bogotá: Universidad del rosario, 2007.

**GAVIRIA** Uribe, Alejandro; **MEJÍA LONDOÑO**, Daniel. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011.

**GIORLANDINI**, Eduardo. *Diccionario de la droga y del narcotráfico*. Bahía Blanca: Instituto Superior „Juan XXIII“, 1995.

**GOOTENBERG**, Paul. *La invención de la cocaína: la historia olvidada de Alfredo Bignon y la ciencia nacional peruana (1884-1890)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2010.

**HIDALGO**, Juan Carlos. “El fracaso de la guerra contra las drogas”. En: TOUZÉ, Graciela Dora; GOLTZMANN, Paula. *América Latina debate sobre drogas: I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2011, 181-187.

**JELSMA**, Martin. “Panorama internacional de reformas de políticas de drogas: aperturas y desafíos para el futuro”. En: TOUZÉ, Graciela Dora; GOLTZMANN, Paula. *América Latina debate sobre drogas: I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2011, 342-346.

**KEOHANE O.**, Robert. *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editores Latinoamericanos, 1988.

**KEOHANE O.**, Robert; **NYE**, Joseph. Poder e interdependencia: la política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editores Latinoamericanos, 1988.

**LASERNA**, Roberto. “La política antidrogas en Bolibia 2003-2009”. En: TOKATLIAN, Juan Gabriel. *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009, 16-49.

**LEAL BUITRAGO**, Francisco. *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta, 2006.

**LEONIDAS GÓMEZ**, Ordoñez. *Cártel: historia de la droga*. Bogotá: Investigación y Concepto, 1991.

**LEVY**, Ayda. *El rey de la cocaína: mi vida con Roberto Suárez Gómez y el nacimiento del primer narcoestado*. Barcelona: Random House Mondadori, 2012.

**LÓPEZ BETANCOURT**, Eduardo. *Drogas: Entre el derecho y el drama*. Madrid: Universitaria Ramon Areces, 2011.

**LÓPEZ HERNÁNDEZ**, Claudia; et al. *Y refundaron la patria--: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate, 2010.

**MAERTENS**, Francis; **ANDRÉS**, Amado Philip de. “Las Américas 2010-20: combate al narcotráfico y la delincuencia”. Madrid: Revista Política Exterior, núm. 131, Sept./Oct., 2009, 69-82.

**MANJÓN-CABEZA**, Araceli. *La solución: la legalización de las drogas*. Barcelona: Random House Mondadori, 2012.

**MARX**, Johannes. Vielfalt oder Einheit in den Theorien der Internationalen Beziehungen: eine systematische Rekonstruktion [Diversidad o unidad en las teorías de Relaciones Internacionales: una reconstrucción sistemática]. Baden-Baden: Integration und Bewertung, 2006.

- MORÁN BLANCO**, Sagrario; et al. *Instrumentos internacionales en la lucha contra la delincuencia organizada*. Madrid: Dykinson, Colección CEIB de estudios iberoamericanos, 2011.
- MUSALEM NAZAR**, Pedro. “Coca y cocaína”. En: SÁNCHEZ BUSTOS; et al. *Aportes para una nueva política de drogas*. Santiago de Chile: Colegio de Medicina de Chile, 2011, 63-76.
- NADELMANN**, Ethan. “La reducción de los daños de la prohibición de las drogas en las Américas”. En: CAMACHO GUIZADO, Álvaro. *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*. Barcelona: Obreal, Universitat de Barcelona, 2007, 63-75.
- NADELMANN**, Ethan. “Buenas y malas noticias en el debate sobre drogas”. En: TOUZÉ, Graciela Dora; GOLTZMANN, Paula. *América Latina debate sobre drogas: I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2011, 361-366.
- NEUMAN**, Elias. *La legalización de las drogas*. 2ª ed. Buenos Aires: Depalma, 1997.
- PAVÓN VÁSQUEZ**, Freddy Antonio. “Reforma integral de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas en el Ecuador”. En: TOUZÉ, Graciela Dora; GOLTZMANN, Paula. *América Latina debate sobre drogas: I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2011, 79-83.
- RENGIFO CANO**, Ramiro. *La herencia: Yidis-política, Reelectiones, Chuzadas, Falsos Positivos, Pirámides, Choque de Trenes, Agro-escándalo, Paramilitarismo, Para-política*. Bogotá, 2010.
- REUTER**, Peter. *El debate sobre la legalización*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno de Vasco, 1994.
- ROCHA GARCÍA**, Ricardo. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Bogotá: UNDCP, 2000.
- RUEDA MONTENEGRO**, Alberto. “La irracionalidad de la política contra las drogas: octubre 2004”. En: BULA CAMACHO, Carlos; LOZANO, Fabio. *Narcotráfico: guerra insensata: despenalización*. Colombia: Fundación Socialdemócrata de Izquierda, 2011.

**SIQUIERA**, Domiciano. “Un paso adelante en los desafíos sobre políticas de drogas”. En: TOUZÉ, Graciela Dora; GOLTZMANN Paula. *América Latina debate sobre drogas: I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2011, 125-128.

**SOBERÓN GARRIDO**, Ricardo. “Hacia una nueva perspectiva en la temática del tráfico de estupefacientes: el caso del Perú”. En: TOKATLIAN, Juan Gabriel. *La guerra contra las drogas en el mundo andino. hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009, 165-212.

**THOUMI**, Francisco. “Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcóticos y la necesidad de reformas institucionales en Colombia”. En: TOKATLIAN, Juan Gabriel. *La guerra contra las drogas en el mundo andino. hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009, 51-123.

**TICKNER**, Arlene Beth; **CEPEDA**, Carolina. “Las drogas ilícitas en la relación Colombia – Estados Unidos: balance y perspectivas”. En: GAVIRIA Uribe, Alejandro; **MEJÍA LONDOÑO**, Daniel. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá; Universidad de los Andes, 2011, 205-234.

**TICKNER**, Arlene Beth; **GARCÍA**, Diego; **ARREAZA** Catalina. “Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia”. En: GAVIRIA Uribe, Alejandro; **MEJÍA LONDOÑO**, Daniel. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá; Universidad de los Andes, 2011, 413-445.

**TOKATLIAN**, Juan Gabriel. *La guerra contra las drogas en el mundo andino. hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009.

**TOKATLIAN**, Juan Gabriel. *Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010.

**TOKATLIAN**, Juan Gabriel. “Diagnóstico global y oportunidades para gestar un nuevo paradigma en la cuestión de las drogas”. En: TOUZÉ, Graciela Dora; GOLTZMANN Paula. *América Latina debate sobre drogas: I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2011, 31-37.

**VARGAS VELÁSQUEZ**, Alejo. “Fuerzas Armadas y Política antidrogas: el caso Colombia”. En: **VARGAS VELÁSQUEZ**, Alejo; **ÁLVAREZ GÓMEZ**, Christian. *Fuerzas*



*Armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011, 201-241.

**ZANGL**, Bernhard. *Regimetheorie* [teoría de régimen]. En: SPINDLER, Manuela; et al. *Theorien der Internationalen Beziehungen* [teorías de las Relaciones Internacionales]. Opladen: Leske+Budrich, 2003, 117-140.

## **RECURSOS ELECTRÓNICOS**

**CHABAT**, Jorge. “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”[en línea]. En: ORDORICA, Manuel; PRUD’HOMME, Jean-François. *Los grandes problemas de México*. México, D.F.: El Colegio de México, 2012, 250-252.  
[http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/I\\_POBLACION.pdf](http://www.colmex.mx/gpm/images/PDF/I_POBLACION.pdf) [Consulta: 20 oct. 2013].

**COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA**. “*DROGAS Y DEMOCRACIA: HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA*“. 2009  
[http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf) [Consulta: 20 feb. 2014].

**COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS**. “*GUERRA A LAS DROGAS: Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*“, 2011.  
[http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Global\\_Commission\\_Report\\_Spanish](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Global_Commission_Report_Spanish) [Consulta: 23 feb. 2014].

**CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES**: Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes  
[http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention\\_1961\\_es.pdf](http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf)  
[Consulta: 29 sept. 2013].

**CONVENIO SOBRE SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS DE 1971**  
[http://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention\\_1971\\_es.pdf](http://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf)  
[Consulta: 29 sept. 2013].

**CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS, 1988**

[http://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988\\_CONVENTION/1988Convention\\_S.pdf](http://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf) [Consulta: 29 sept. 2013].

**GALÁN PACHÓN**, Juan Manuel/Guerrero; et al. “La legalización de las drogas ilícitas en Colombia: elementos para una discusión”. En: GALÁN PACHÓN, Juan Manuel et al.. *La batalla perdida contra las drogas: ¿legalizar es la opción?* Bogotá: Fundación Seguridad y Democracias, 2008, p. 23-152 <http://de.scribd.com/doc/24188839/BatallaDrogas> [Consulta: 31 ago. 2013].

**HASENCLEVER**, Andreas; et al. Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. Foro Internacional. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios internacionales, vol. 39, N° 4 (158) (Oct.-Dec., 1999), pp. 499-526.

[http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/EIJU8JFPNX4773YQBI6PR6I6AKFY4D.pdf) [Consulta: 29 feb. 2014].

**LINS RIBEIRO**, Gustavo. *La globalización popular y el sistema mundial no-hegemónico* [http://www.nuso.org/upload/articulos/3893\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3893_1.pdf) [Consulta: 28 feb. 2014].

**MUÑOS**, Robles, Marcos Antonio. *Biopolítica de la droga: “hacia una comprensión sociológica de los consumidores de drogas en Chile”*. Chile: Universidad de Concepción, 2012.

[http://www.academia.edu/2547191/Biopolitica\\_de\\_la\\_droga.\\_Hacia\\_una\\_compresion\\_sociologica\\_de\\_los\\_consumidores\\_de\\_drogas\\_en\\_Chile](http://www.academia.edu/2547191/Biopolitica_de_la_droga._Hacia_una_compresion_sociologica_de_los_consumidores_de_drogas_en_Chile) [Consulta: 04 mar. 2014].

**ROJAS**, Diana Marcela. *Much more than a war on drugs: elementos para un balance del Plan Colombia*. Bogotá: Análisis Político, núm. 77, ene./abr., 2013, 113-132.

<http://www.iepri.org/portales/anpol/apol.html> [Consulta: 12 nov. 2013]

**SALOMÓN GONZÁLEZ**, Monica. La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona: Revista CIDOB D’afers internacionals, núm. 56, 2002, 7-52. <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28242/28076> [Consulta: 28 ago. 2013].

**TRANSFORM Drug Policy Foundation:** Después de la Guerra contra las Drogas. Una Propuesta para la Regulación, 2012.

<http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/despu%C3%A9s-de-la-guerra-contra-las-drogas-una-propuesta-para-la-regulaci%C3%B3n> [Consulta: 10 mar. 2014].

**URIBE**, Diana. Historia de Inglaterra – Cap. 11- La Guerra del Opio en China: expansión del imperio inglés. : <https://www.youtube.com/watch?v=R1NKSr0Fz-k> [Consulta: 31 ago. 2013]

## ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Arbeit mit dem Thema "*La política internacional de drogas en tela de juicio: debate y propuestas alternativas desde una perspectiva latinoamericana*", zu Deutsch: "Die internationale Drogenpolitik auf dem Prüfstand: Debatte und alternative Vorschläge aus einer lateinamerikanischen Perspektive", beschäftigt sich mit dem Thema der internationalen Drogenpolitik, dem entsprechendem Kontrollregime und ihren Folgen im Kampf gegen die Drogen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Lateinamerika und dem immer lauter werdenden Unmut, auch von amtierenden Staats- und Regierungschefs, über die Folgen der bisher geführten internationalen Drogenpolitik. Die Arbeit gliedert sich demnach wie folgt: Im ersten Teil wird das internationale Drogenregime anhand der in den 1980er Jahren von Robert O. Keohane entwickelten Regimetheorie untersucht, wobei nicht nur das Drogenregime, sondern auch die Regimetheorie in Frage gestellt wird. Im zweiten Teil wird auf die Verbotsgeschichte der letzten 100 Jahre eingegangen, mit besonderem Fokus auf dem heute für gescheitert erklärten Drogenkrieg der USA der letzten 50 Jahre. Im dritten Teil wird schließlich auf die aktuell in Lateinamerika entstandene Debatte über Drogen eingegangen. Es werden Alternativ-Vorschläge präsentiert, wie insbesondere die einer *Kontrollierten Regulierung* der illegalen Drogen, die sich als eine andere Lösung zu etablieren vermag. All diese neuen Alternativansätze haben jedenfalls das gemeinsame Ziel, ein Ende des internationalen Drogenkriegs der USA und des internationalen nicht mehr tragfähigen Drogenregimes herbeizuführen. Lateinamerika hat das Tabu der Prohibition bereits gebrochen, die Frage lautet demnach: Was ist die Alternative zu der bestehenden, jedoch gescheiterten internationalen Drogenpolitik?

# CURRICULUM VITÆ

## Studienverlauf

03/2012 - 04/2014

### **Masterstudium Politikwissenschaft**

#### Spezialisierungen

- Internationale Politik und Entwicklung
  - Lateinamerika – las relaciones América Latina – Asia
  - Brasilien – Mexiko – Venezuela. Die neuen Führungsmächte in Lateinamerika?
  - Sistemas políticos en América Latina
  - Internationale Politik
- Österreichische Politik
  - Politisches System des Nationalsozialismus
  - Politische Eliten und politische Klasse in Österreich
  - Migrations- und Integrationsforschung
  - Strukturwandel der öffentlichen Verwaltung

#### Titel der Masterarbeit

- *La política internacional de drogas en tela de juicio: debate y propuestas alternativas desde una perspectiva latinoamericana*

10/2012 - 05/2013

### **Forschungsaufenthalt**

- Universidad Complutense de Madrid – Spanien  
Erasmus – Programm

03/2007 - 01/2012

### **Bachelorstudium Politikwissenschaft**

#### Spezialisierungen

- Internationale Politik und Entwicklung
- Europäische Union und Europäisierung
- Österreichische Politik

## **Schulvorbildung**

03/2007 Studienberechtigungsprüfung an der Universität Wien

## **Berufserfahrung**

15-20. Juli 2012 Teilnahme am 54th International Congress of Americanists  
Viena – Austria (Vortrag über alternative Vorschläge zur  
Bekämpfung des Drogenhandels)

2007 - 2011 Trainertätigkeit in einem Karateverein  
(staatlich geprüfter Karate-Lehrwart, Bundessportakademie  
Linz)

08/2003 – 05/2007 Constantia Privatbank AG, Organisation

## **Sprachkenntnisse**

Deutsch Sehr gut

Spanisch Muttersprache

Englisch Gute Kenntnisse